

도시와 인권 심포지움
인권과 도시의 행복한 만남을 위한 모색

2013. 11. 26 (화) 주안영화공간 컬처팩토리

오후 7:00~7:15 **인사**

사회 : 유진수(인천의제21 사회분과 위원장)

오후 7:15~8:00 **발제**

지방자치단체에서의 인권의 제도화를 위한 방향과 과제

정영선(전북대학교 법학전문대학원 교수)

오후 8:00~8:20 **사례발표**

인권도시 서울, 도전과 과제

염규홍(서울시 시민인권보호관)

오후 8:20~9:30 **토론**

세션 1 여성

발제 : 이영희(서대문 마을넷 공동대표)

좌장 : 장혜순(인천여성민우회 회장)

세션 2 장애인

발제 : 최완욱(광주 장애우권익문제연구소 소장)

좌장 : 임수철(장애우권익문제연구소)

세션 3 반(反)성매매

발제 : 정미래(성매매문제해결을 위한 전국연대 정책실장)

좌장 : 배임숙일(인권희망 강강술래 대표)

세션 4 이주민 인권

발제 : 소모두(버마 인권활동가)

좌장 : 김성미경(아시아 이주여성다문화공동체)

세션 5 지방자치

발제 : 이재병(인천광역시 시의원)

좌장 : 박인규(시민과대안연구소 소장)

오후 9:30~10:00 **종합토론** : 세션 발표와 토론

목 차

[발제] 지방자치단체에서의 인권의 제도화를 위한 방향과 과제	1
정영선 (전북대학교 법학전문대학원 교수)	
[사례발표] 인권도시 서울, 도전과 과제	27
염규홍 (서울시 시민인권보호관)	
[세션1] 여성	47
이영희 (서대문 마을넷 공동대표)	
[세션2] 장애인	53
최완옥 (광주장애우권익문제연구소 소장)	
[세션3] 반反성매매	75
정미례 (성매매문제해결을위한 전국연대 정책실장)	
[세션4] 이주민 인권	83
소모두 (버마 활동가)	
[세션5] 지방자치	89
이재병 (인천광역시의원)	

발제

지방자치단체에서의 인권의 제도화를 위한 방향과 과제
- 인권조례 내용 분석을 중심으로

정영선 (전북대학교 법학전문대학원 교수)

지방자치단체에서의 인권의 제도화를 위한 방향과 과제

- 인권조례 내용 분석을 중심으로 -

정 영 선

(전북대 법학전문대학원 교수)

I. 지방자치단체 인권제도화의 필요성

‘21세기의 화두는 인권’이라는 말을 실감할 수 있도록 인권에 대한 논의는 확산일로에 있다. 이제 ‘인권’이라는 주제는 과거에 회자되던 것처럼, 특정 집단의 권리를 주장하는 수단이거나 반민주적인 정부에 대항하여 투쟁하는 정치 이데올로기의 수준이 아니라 우리의 삶 곳곳에 ‘인권’에 기반한 접근(human rights-based approach; RBA)이 유행어처럼 사용될 정도로 자리잡아가고 있다.

그 동안 인권 보호와 증진을 위한 활동은 유엔 등 공식적인 국제기구뿐만 아니라 여러 형태의 비정부기구(Non-government Organization; NGO) 중심으로 활발하게 전개되어 왔다. 특히 2007년 유엔 인권이사회(Human Rights Council)의 출범과 더불어 인권에 대한 국제 사회의 관심이 더욱 확산되었고, 보편적 인권의 구체적 실현을 위한 인권제도는 국제사회를 넘어 국가 단위로, 그리고 이제는 각 개별국가의 지방정부 단위로 확산되며, 전세계적으로 연계망을 가지는 ‘인권도시’(human rights city) 운동으로 확산되고 있다.

이러한 변화에 따라 종래에는 인권 문제가 국가인권위원회(National Human Rights Commission)나 인권 옴부즈맨(Ombudsman)과 같은 국가차원의 제도나 기구에 의존해 왔지만, 이제는 풀뿌리 민주주의의 실행기구인 지방자치단체에서 각 지역의 특색에 맞는 인권조례(Human Rights Ordinance)를 제정하는 움직임이 더욱 절실히 필요하게 되었다. 이러한 내용의 움직임은 전세계적으로도 인권공동체(human rights community)에 대한 조명이 새롭게 시도되고 국가별로 인권도시를 지정하여 인권 문제를 공동체의 삶에 접목시키는 운동으로 확산되고 있는 것이다.¹⁾

이러한 국내외적 배경 하에서, 최근 우리나라에서 불고 있는 인권조례 제정 확산 움직임은 인권 운동 진영에 하나의 ‘희망의 메시지’를 전파하고 있는 듯하다.²⁾ 2013년 10월 현재 광역단위에서는 2009년에 광주광역시를 필두로 해서 11곳에서 인권조례가 제정되었고, 기초자치단체에서도 부산광역시 남구를 필두로 해서 40여 곳에서 인권조례가 만들어졌으며 이러한 조례 제정 움직임은 각 광역자치단체 및 기초자치단체로 확산되어 가고 있다.³⁾

1) Han Sang Jin, "Individual Freedom and Human Rights Community: A Sociological Intervention," *Development and Society*, Vol. 40, No.1. June 2011. pp.19-20.

2) 한동안 국제사회의 모범적인 사례로 인지되어왔던 우리나라의 인권 상황은 보수정권이 재등장한 2008년부터 상당한 침체를 맞이하고 있는데, 특히 중앙정부의 인권정책에 실망하고 좌절하고 있는 인권운동 진영의 숨통을 열어주는 계기로도 작용하고 있다고 본다.

3) 국가인권위원회에 따르면, 2012년 국가인권위원회의 ‘인권조례 제정 권고’에 대해 지자체의 72.5%(244개 지자체중 177곳)가 인권조례를 제정하겠다고 응답하였다고 한다. 국가인권위원회 인권정책과, “지방자치단체 인권제도화 현황과 과제,” 「인권조례 실효적 이행방안 모색」, 국가인권위원회, 2012 인권조례정책워크숍 자료, 2012.11.30. 9쪽. 국가인권위원회의 권고 이후 광역자치단체 중에서는 대전광역시, 경기도, 강원도에서 인권조례가 제정되었으며, 충청북도, 경상북도, 제주특별자치도, 대구광역시 등 4개 지역은 2013년까지 제정하기로 하였지만 필자가

그러나 인권의 중요성을 생각해 볼 때에 우리나라 지방자치 차원의 인권조례 제정 사례 수는 여전히 미흡한 편이다.⁴⁾ 국가의 법률이 있음에도 불구하고, 지방자치단체에서 조례를 제정하는 이유는 지방특색을 반영한 인권조례를 통해 보다 주민친화적 사회기반정비와 개선을 구체적으로 추진하는 것이 가능하기 때문이다. 따라서 각 지역 특색에 걸맞은 구체적이고 실효성 있는 인권조례를 만드는 것이 무엇보다 중요하다.

다행스럽게도 최근 많은 지방자치단체에서 각 지역의 특성을 반영하면서 인권의 보편적 가치를 존중하고 이를 지역에서부터 실천하고자 하는 구체적인 움직임이 확산되고 있는데, 인권조례의 실효성을 담보하기 위해서는 지역사회의 특성과 정책, 그리고 적극적 조례 제정운동의 결합이 연계되어야 한다. 절차적으로는 지역 사회의 인권 단체와 시민사회의 적극적인 문제제기, 일반 주민의 참여, 지자체와 지방의회의 수용이 순조롭게 진행되어야 하며, 내용적으로는 조례내용의 실효성 및 다양성 확보, 지자체의 적극적인 실현 의지 등이 뒷받침되어야 한다.

물론 인권조례 제정에 있어서 가장 중요한 것은 외형적인 제도 마련으로 끝나는 것이 아니라 인간의 존엄을 실현하기 위해 각 지역사회에서 어떻게 인권의 기준을 세울지 고민하는 작업이 선행되어야 한다. 각 지역에서 만드는 인권조례는 인권관련법의 실패를 보완하며 지역 주민들의 인권 보호와 증진을 위한 중요한 통로가 된다. 그뿐만 아니라 인권현실 개선을 위해 지방자치단체 및 지방의회의 역할을 구체적이고 세밀하게 규정함으로써 지역 책임기관의 의무와 책임의 범위를 넓힐 수 있다. 그리고 지방자치단체의 이러한 책무는 각각의 인권조례 속에서 인권전담기구를 비롯한 다양한 유형의 제도를 도입하고 이를 실효성 있게 운영해 나가는 것이 매우 중요한 과제이다. 제도의 도입이 곧바로 주민의 인권 실현을 보장해주는 것은 아니지만, 성문법 제도의 긍정적이고 효율적인 면을 감안한다면, 인권조례 제정을 통한 지자체의 인권보호 책무이행 시도는 주민들의 인권보장을 실현하는 중요한 통로임에는 틀림이 없을 것이다.

주민의 인권 보호와 증진은 지방자치단체의 당연한 책무이며, 지방자치단체는 모든 행정인 주민의 인권 보호와 증진에 부합하도록 하는 '주민의 권리에 기반한 행정'을 적극 도입해야 한다. 지자체의 행정은 인권실현에 기초한 분석에서부터 시작하여, 인권에 기초한 목표 설정, 각 단계에서 유의미한 참여 보장, 인권적 관점의 성과 평가와 책임 소재 설정 등을 감안하여 이루어져야 하는 것이다.⁵⁾

인권의 보호와 증진은 지자체가 추구해야 할 다른 가치, 예를 들면 좋은 거버넌스(good governance), 지속가능한 발전(sustainable development), 차별금지(anti-discrimination) 등과 밀접하게 연관되어 있다.⁶⁾ 특히 국가와 법률보다 지자체와 조례가 지역주민들의 생활에 더욱 밀착되어 있어서, 소수자 그룹의 인권 강화를 비롯한 각 분야 인권 실현을 위해서는 주민들과의 접근성 측면에서 더 유리한 지자체가 직접 처리하는 것이 더욱 효과적이고 책임성이 담보될 것이다. 그런데 지자체가 수행하는 인권업무는 인권전담기구를 통해서 발현될 수 있다. 인권전담기구의 역할과 기능의 중요성이 강조되어야 할 이유가 여기에 있다.

현재 인권제도화에 대한 지방자치단체의 관심이 높아지고 이행을 위한 노력도 진행되고 있지만,

확인한 바로는 아진 제정을 하지 못하고 진행중인 것으로 나타나고 있다. 인천은 무응답.

4) 참고로 현재 우리나라 지방자치단체는 총244개(광역 16개, 기초 228개)이다.

5) UN, Common Understanding on the Rights-based Approach, 2003 참조.

6) International Council on Human Rights Policy, *Local Government and Human Rights: Doing Good Service*, 2005, 11쪽. 홍성수, "인권조례 분석을 통해서 본 인권전담기구의 역할," 제1회 인권도시 포럼 자료집, 2012.9.27, 8쪽 재인용.

이에 대한 관계자의 인식이 미흡하거나 이행 노력이 소극적인 곳들이 있고, 추진방향을 정립하지 못하거나 구체적인 정책 도출에 대한 어려움을 호소하는 상황이 공존하고 있다. 이제는 인권조례의 제정뿐만 아니라 이에서 나아가 인권증진기본계획, 인권전담부서, 인권교육 등의 인권제도의 구축을 위한 조치를 하고, 지방자치단체가 지역주민의 일상의 삶 속에서 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 구체적인 정책 도출과 그 이행전략에 대한 고민과 실행이 요구되는 상황이다. 현재 각 지자체나 인권조례별로 인권전담기구의 양태는 다양하게 나타나고 있으며, 기대되는 기능과 역할도 지자체의 특성에 따라 약간씩 차이를 보이고 있다.

본 연구는 이러한 인식 하에서, 21세기형 풀뿌리 민주주의를 견인해 내는 지자체의 인권제도화를 실현함에 있어서 핵심적 역할을 하게 되는 각 요소의 기능과 역할을 살펴보고, 현재 당면하고 있는 문제점에 대한 고찰을 통하여 바람직한 인권제도화의 방향에 대해 논의하고자 한다.

II. 지방자치단체 인권조례 확산 배경

현재 상당수 지방자치단체에서 인권조례가 제정되어 운영 중에 있고, 제정 중에 있는 지방자치단체도 많이 있다. 대략적으로 보면, 울산광역시를 필두로 2000년대 초반부터 인권조례 제정 운동이 시작되었다. 물론 인권조례 제정 과정이 순탄치만은 않았다. 짧은 기간 동안에 인권조례 제정 운동이 현재의 국면에 이르게 경위를 간단히 살펴본다.

1. 인권조례 태동기 - 울산광역시와 진주시

1) 울산광역시 사례

울산지역은 2002년에 한국에서 가장 먼저 인권조례 제정운동을 시작하였지만 보수세력의 지배가 굳건한 지역의 정치현실 때문에 광역시 차원에서는 곧바로 성과를 보지 못하고 좌절했다. 지지부진하던 조례 제정 운동은 2010년 6월 이후 진보세력이 기초자치 단체인 울산시 북구에서 지역패권을 장악한 이후 다시 활발하게 전개되어 그해 연말에 가서야 조례를 제정하는데 성공했으며, 광역시 단위에서는 또 다른 1년이 추가로 소요되었다.⁷⁾ 인권조례를 제정하는데 있어 정치권의 이데올로기가 얼마나 중요하게 작용하는 지를 인식하게 해준 대표적인 사례이다.

울산지역에서 전국 최초로 인권조례제정운동을 시작했던 '울산인권운동연대'는 2002년 지역사회에서 발생하는 각종 차별행위와 인권침해를 방지하기 위해 '인권교육 및 인권보호활동 추진에 관한 조례' 제정 캠페인을 시작했다. 울산인권운동연대가 조례제정운동에서 특히 중요시한 것은 인권교육이었다. 울산인권운동연대는 초, 중, 고 교사를 대상으로 인권교육실태에 대한 설문조사를 시행하였으며 그 결과를 바탕으로 인권교육의 제도화를 조례의 핵심내용들 중 하나로 담았다.

조례제정의 방식으로는 인권에 대한 시민들의 인권 의식을 높이기 위해 서명을 통한

7) 울산광역시 북구 인권조례가 제정된 후 1년여가 지난 2012년 10월 11일에야 울산광역시의 인권조례가 제정 시행 되었는데, 이는 정치이데올로기를 극복한 경우라기보다는 국가인권위원회의 제정권고의 영향을 받은 것으로 보인다.

시민청원방식을 선택했다. 그러나 서명운동은 활발히 전개되지 못했고 시민사회의 반응 역시 소극적이었다. 조례발의에 있어서도 진보적인 정당인 민주노동당 소속의 시의원들마저 보수적인 지역주민의 정치성향을 의식하여 앞장서기를 꺼려했다. 결국 입법추진세력은 조례를 제정하는 입법자들인 시의원들의 의지가 중요하다는 한계를 인식하고 캠페인을 마무리 하였다. 울산광역시와 대구광역시의 경우는 아래에서 살펴보게 될 진주시의 경우와 마찬가지로 지역주민의 인권의식이 전반적으로 낮고, 게다가 보수정당이 지역패권을 장악하고 있었기 때문에 조례를 제정하기가 힘들었다.

2) 진주시 사례

경상남도 진주시는 역사적으로 불 때, 형평운동, 진주농민항쟁 등 봉건제사회의 착취와 신분차별에 대한 저항의 경험을 가진 지역이다. 진주 지역에서 2005년 결성된 '세계인권선언기념사업 진주협의회'(이하 '진주인권협의회')는 '인권사랑 한마당'을 개최한 것을 계기로 지역에서 발생하는 인권침해에 대한 보호체계를 구조화하기 위해 인권조례제정운동을 시작하여 상당한 기간 동안 운동을 추진하였지만 극심한 부침 과정을 겪었다.⁸⁾

지역사회에서 인권을 이슈화했던 '진주인권협의회'는 2007년 1월 31일 세계인권선언 기념사업 진주협의회 제1차 집행위원회에서 인권조례 제정을 주된 의제로 제기하였다. 같은 해 2월 27일 2차 집행위원회에서는 '진주인권조례준비를 위한 연구모임'을 결성하였고, 이후 시민단체들이 모여 몇 차례에 걸쳐 진주인권조례제정을 위한 토론회와 심포지엄 및 워크숍을 개최하였다. '연구모임'은 2008년에 들어서서는 6차에 걸쳐 인권조례 초안마련을 위한 워크숍을 개최하였는데, 동 워크숍에는 형평운동 기념사업회, YWCA, 장애, 이주, 여성, 아동, 청소년, 참교육학부모등 분야별 시민단체들이 참여하였다. 시민단체들이 연대하여 개최한 워크숍을 통해 마련된 인권조례 초안은 전문 48조로 구성되었는데, 인권기본계획의 수립, 인권증진심의위원회의 구성과 운영 뿐 아니라 인권교육과 인권영향평가의 실시에 이르기까지 인권조례의 모범이 되는 내용을 포괄적으로 담고 있었다.

시민연대기구는 세계인권선언 제60주년 기념일인 2008년 12월 10일에 제4회 '인권사랑한마당'을 개최하고 조례안을 시민들에게 공표했다. 이후 시민연대기구는 진주시의회에 인권조례를 상정하기 위해 원안을 수정해가며 시의원들의 동의를 조직하기 위해 노력했다. 의원발의를 준비하는 과정에서 시민들에게 공표되었던 총 48개 조항의 원안은 인권영향평가, 인권기금, 인권센터 등 중요조항들이 삭제되어 19개 조항으로 축소되었다. 그러나 진주시의회 기획총무위원회는 이것마저 만장일치로 보류시켰으며, 2010년 6월 지방선거 전 마지막 상임위원회에서 재논의 없이 자동 폐기되기에 이르렀다.

진주시에서 인권조례제정이 실패한 것은 직접적으로는 지방자치단체나 지방의원들의 인권에 대한 부정적인 태도에 기인한 것이지만 근본적으로는 지역사회 내의 사회적 합의의 결여가 본질적 원인으로 보는 시각도 있다.⁹⁾

2. 인권조례 발전기 - 광주광역시와 전라북도

8) 진주시도 국가인권위원회 권고가 나온 이후인 2012년 10월에 가서야 조례를 제정하였다.

9) 안진, "인권조례 제정운동의 성과와 한계," 전남대 법학논총 제31집 제2호, 2011, 540-541쪽 참조.

울산광역시, 진주시의 사례는 인권운동세력이 조례제정운동을 추진하였으나 기본조례제정에 실패한 경우들이며 광주광역시와 전라북도의 사례는 조례제정에 성공한 경우이다. 다만 광주광역시의 인권조례는 활발하게 시행되면서 우리나라 '인권도시' 운동을 견인해 내는 역할을 해온 반면에 전북 인권조례는 초기 인권조례치고는 완성도가 높은 편이나 시행을 못하고 있어서 극명하게 대조되고 있다.

1) 광주시 인권조례

2009년 11월에 전면 개정된 「광주광역시 인권 증진 및 민주·인권·평화도시 육성조례」(이하 '광주 인권조례')는 지역적 수준에서 인권증진을 포괄적으로 규정하고 있는 전국 최초의 인권기본조례라고 평가할 수 있다.

제정 과정을 대략적으로 살펴보면 다음과 같다. 2008년 5월 광주국제평화포럼의 개최를 계기로 인권조례 전문가 및 학자, 시·구 의원 및 활동가들이 지자체와의 협력을 모색하며 '인권기본조례안' 제정운동을 위한 공론화의 장이 열렸다. 이를 계기로 광주에 '인권조례연구모임'이 구성되었으며, 구성원은 시의원·학계·시민단체·국가인권위원회 광주사무소 등 4개의 축으로 인권 거버넌스 방식의 구성체를 형성하였다.¹⁰⁾

전남대 공익인권법센터가 초안 작성 책임을 맡았고, 2차 모임부터 매달 초안에 대한 검토와 수정을 하는 방식으로 조례(안)을 마련하는 작업을 진행하였다. 이렇게 마련된 광주 인권조례(안)은 11월 14일 시민사회단체 공청회를 통해 공개적인 의견수렴의 과정을 거쳤고, 공청회에서 제출된 의견을 반영해 초안에 대한 수정을 진행했으며, 2008년 11월 26일 모임에서 최종안을 확정하였다.

이렇게 마련된 최종안을 가지고 조례 추진 초기부터 적극적인 의사를 표시해왔던 시의원들과 의원발의를 위한 논의에 들어갔으며, 2009년 2월에는 시의원, 광주시 관련 직원들과 '인권조례 제정을 위한 간담회'를 진행하였다. 그 후 연구모임과 시의회 및 시집행부간의 몇 차례의 간담회를 통해 조례 내용에 대해 극적인 합의를 보게 되었는데, 당시 광주시 육성조례와 연구모임이 제안한 인권기본조례(안)을 혼합하여 하나의 조례로 만들기로 최종 합의한 후, 2009년 10월 27일 광주시의회에서 최종 통과 과정을 거쳐 전국 최초의 인권조례가 제정 공포(2009.11.16)되기에 이르렀다.

초기의 광주 인권조례의 제정(전면개정)은 조례제정의 방식과 조례제정의 주도세력의 측면에서 독특한 측면을 보여주는데, 새로운 입법이 아니라 의원 발의를 통한 전면개정이라는 형태를 띠고 있다는 점이다. 광주 인권조례는 비록 그것이 새로운 입법이 아니라 전면개정이라는 형식으로 만들어지긴 했지만, 인권도시로서의 광주의 역사적 상징성, 다른 지역에 비해 상대적으로 인권 관련 사안에 진보적인 야당위원의 압도적인 우위, 활성화된 시민사회의 요구와 전문가들 사이의 교감 등으로 인해 의원발의를 통해 비교적 용이하게 만들어진 측면이 있다. 이러한 내용은 광주보다 먼저 조례제정운동을 시작하였지만 보수여당이 지방의회를 장악하고 있기 때문에 의회 통과가 어려웠고 결국 보류되고 말았던 경남 진주시의 사례와는 대조적이다.

10) 이 모임은 시·구의회 관계자 4명, 단체 활동가 6명, 연구자 6명에 교육관계자, 변호사 각 1명씩, 그리고 광주지 역사사무소 2명 등 총 20명으로 구성되었다.

2) 전북 인권조례

전라북도 지역에서 인권 조례 제정 운동이 시작된 것은 2009년 말 부터이다. 수년 전부터 경남 진주시를 비롯하여 광주 지역 등에서 인권 조례 제정 움직임이 있었던 것에 비하면 좀 늦은 감이 있었지만, 다른 지역의 경험을 반면교사 삼아 조례 제정 과정에서 불거질 수 있는 시행착오를 줄여나가고 인권 조례의 내용을 보다 내실 있게 준비할 수 있었던 점은 다행스런 점이었다.

인권전문가 및 인권 활동가 사이에 인권 조례에 대한 의견 교환은 수년 전부터 있었지만 전북 지역에서 인권 조례 모색을 위한 1차 토론회가 공식적으로 열린 것은 2009년 12월 10일로 세계인권선언 61주년을 기념하는 자리이기도 하였다. 1차 토론회의 영향을 받아 조례 제정 운동에 대한 시민사회의 관심이 커졌고 이에 부응하여 2010년 1월에는 '인권조례 추진 전북본부'가 결성되기에 이르렀다. 추진 본부에서는 2010년 2월 5일 전북인권기본조례 제정을 위한 2차 토론회를 개최하여 전북인권조례 초안에 대한 의견을 폭넓게 수렴하였다.

전북 인권 조례 초안은 그 후 여러 차례의 회의를 거치면서 수정되었는데, 2010년 3월 29일까지 3차례의 회의를 통해 마련된 수정안은 2010년 4월 6일 전라북도 의회 임시회의에서 김운덕 의원의 발의로 전라북도 의회에 상정되게 된다. 도의회에 상정된 조례는 2010년 4월 15일 도의회 상임위 행정자치위원회에서 우여곡절 끝에 보류 결정이 내려지고, 지방의회 임기 만료로 자동 폐기되기에 이르렀다. 2010년 6월 2일 지방 선거가 끝난 후, 2010년 6월 14일 '전라북도 인권 증진에 관한 조례안'이 도의회 행정자치위원회를 통과 하였으며, 2010년 6월 21일 제270회 임시회 제2차 본회의에서 마침내 조례안이 도의회를 통과하였다. 의회를 통과한 조례안은 2010년 7월 9일 '전라북도 인권 증진에 관한 조례'로 공포(조례 3484호) 됨으로써 마침내 세상 빛을 보게 되었다.

그런데 전북에서는 인권 조례가 공포되었지만 곧바로 시행되지 않았고,¹¹⁾ 3년이 훌쩍 지난 현재 시점까지 사무조직(인권센터)은커녕 인권위원회조차도 구성하지 못하고 있으며,¹²⁾ 조례 시행을 위해서 가장 기본적 조치라고 볼 수 있는 예산 확보도 못하고 있다. 도집행부는 인권 조례 시행 기본 계획조차도 외부에 공개하고 있지 않아서 조례 시행에 대한 도 집행부의 의지를 의심케 하고 있으며, 도정을 감시하는 지방의회도 그 임무를 해태하고 있다. 전라북도의 사례는 비록 조례의 내용이 상당한 완성도를 보이고 있다는 평가를 받기도 하지만,¹³⁾ 반면에 조례 제정만 되었을 뿐, 집행부에 의해 무시되고 시행이 안 될 경우에 나타나는 '조례의 형해화' 현상을 대표하는 사례라고 볼 수 있다.

3. 인권조례 확산기 - 국가인권위원회의 인권기본조례 표준안 권고 이후

1) 국가인권위원회 인권기본조례 표준안 권고

11) 전북인권조례 부칙에는 동 조례의 시행일부터 6개월 이내에 위원회를 구성하게 되어 있지만 전라북도는 조례공포 후 3년이 넘도록 위원회를 구성하지 않고 있다. 조례의 규정대로라면 조례의 시행일부터 6개월인 2011년 1월 14일 까지 위원회를 구성해야 했다.

12) 인권옹호위원회는 인권증진에 관한 도지사의 자문에 대한 조언, 인권보장과 인권옹호기본계획에 관한 심의, 인권약자의 권익증진에 따른 실천과제 발굴, 인권센터의 운용에 관한 사항 심의·의결, 인권교육 등 인권실천의 핵심사항을 다루기 때문에 조례시행의 첫걸음은 위원회를 먼저 구성하는 일이다.

13) 전북 인권조례 내용 중 '인권센터' 규정이나 인권교육 의무 규정 등은 초기 단계의 인권조례로서는 다소 획기적인 내용으로 평가되며, 이러한 내용은 추후 국가인권위원회 인권기본조례안 제정이나 서울시 인권조례 제정 등에 긍정적 영향을 미치게 된다.

앞에서 살펴본 몇몇 지역의 성과에도 불구하고 부침을 거듭하던 인권조례 운동은 국가인권위원회가 각 지방자치단체에 인권기본조례 표준안(이하 '표준안')을 제시하고 인권조례 제정을 권고하면서부터 본격적인 확산 단계에 접어들게 된다. 국가인권위원회는 2012년 4월 지방자치단체(16개 광역단체 및 228개 기초단체)의 장에게 인권기본조례 제·개정을 권고하였는데, 이때 인권기본조례 표준안과 함께 표준안 각 조문의 취지에 대한 설명이나 가이드라인 등을 담은 해설서를 제시하였다.¹⁴⁾ 이와 아울러 국가인권위원회는 권고이행 모니터링, 지방자치단체 인권제도화 설명회 및 협의회(8개 권역 개최, 2012. 6. ~ 7.), 전문가 간담회 및 정책워크숍(2012. 11.), 지방자치단체 및 지방의회 협의회와 지원 등의 권고 등 후속조치를 실시하였다. 국가인권위원회에 따르면, 권고에 대하여 지방자치단체가 통보해온 이행계획을 분석해볼 때, 구체적인 이행계획을 제출한 곳은 177개 기관으로, 이는 전체 피권고기관 244개의 72.5%에 해당될 정도로 긍정적인 반응을 보였다. 인권제도화에 대한 지방자치단체의 관심이 높아지고 이행을 위한 노력도 진행되고 있지만, 이에 대한 관계자의 인식이 미흡하거나 이행 노력이 소극적인 곳들이 있고, 추진방향을 정립하지 못하거나 구체적인 정책 도출에 대한 어려움을 호소하는 상황이 공존하는 것은 문제점으로 지적되고 있다.

2) 표준안의 의의

표준안의 가장 큰 의의는 그 동안 지방자치단체들이 인권조례 제정에 소극적이었던 문제점을 일거에 해결해 주는 효과가 있었는데, 바로 인권 업무가 국가사무인가 지자체의 자치사무인가 하는 논란에 종지부를 찍게 만든 것이었다.

앞서 논의한 울산광역시 사례와 진주시 인권조례 제정 과정에서 가장 큰 걸림돌이 되었던 바와 같이, 인권 기본조례에 대한 논의 과정에서 인권업무가 지방자치단체의 자치사무에 해당하는지 여부가 핵심쟁점으로 제기되었다. 즉, 인권에 관한 사항이 국가사무에 해당하고 이를 지방자치단체에서 처리하도록 상위법령에서 위임한 바 없으므로 인권 조례를 제정할 근거가 없다는 논거 등이 제시되었는데, 이러한 논거는 인권조례 제정에 소극적이었던 지방의회 의원들에게는 좋은 핑계거리로 작용하였다.

그러나 「헌법」 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 하고, 「헌법」 제10조~제37조에 국민의 권리를 명시하였고, 이에 따라 인권보장과 증진 관련 법령 제정 및 정책의 시행이나 국민의 인권보호 기구 설치 등이 이루어지도록 하고 있다. 여기서 헌법 제10조의 ‘국가’는 지방자치단체를 포함하는 공권력 주체를 의미하므로 지방자치단체 또한 국민의 기본권을 보장할 의무가 있는 것으로 해석하여야 한다.

또한 「헌법」 제117조 제1항은 지방자치단체의 장은 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을

14) 국가인권위원회, 인권 기본조례 제·개정 권고, 2012. 4. 12., 국가인권위원회는 지역사회에서의 인권 보장 및 증진을 위하여 다음과 같이 권고하였다. 1. 각 지방자치단체의 장에게, 국가인권위원회가 제시하는 인권 기본조례 표준안을 참조하여 인권 기본조례를 제정하고, 이미 인권 기본조례를 제정한 지방자치단체의 장에 대하여서는 현행 조례가 국가인권위원회의 표준안에 비추어 수정·보완 사항이 있는지를 검토하여 필요시 현행 조례를 개정할 것, 2. 행정안전부장관에게, 지방자치단체가 지역사회 차원에서 인권의 보장 및 증진 체계를 구축하고 인권 기본조례의 실효적 이행을 위하여 인력확충 등에 대하여 협의를 할 경우 이를 적극적으로 검토할 것

제정할 수 있다”고 하여 자치입법권을 인정하고 있으며, 이에 따라 「지방자치법」은 지방자치단체가 그 사무에 관하여 조례(제22조)와 규칙(제23조)을 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 「지방자치법」 제22조의 “지자체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”와 관련, 현재의 통설이나 대법원 판례는 법령의 위임이 없더라도 법령에 반하지 않는 한 조례를 제정할 수 있으며, 제22조의 단서조항 ‘주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항은 법률의 위임이 있어야 한다’는 규정의 취지는 상위법의 위임없이 지자체가 임의로 주민권리의 제한이나 의무 부과를 못하도록 하기 위한 것으로 주민에게 권리를 부여하거나 급부를 제공하려는 경우에는 법률의 위임이 필요 없다고 해석할 수 있다.

가. 지방자치단체의 인권보장 및 증진 기능 관련 검토의견 자료¹⁵⁾

나.

(가) 국가인권위원회 검토의견(2012. 11.)

- 인권에 관한 법령·제도 등의 개선, 인권침해 및 차별행위의 조사·구제, 인권침해의 판단 및 예방 관련 지침의 제시 등은 국가인권위원회의 권한 사항이지만 그 현실적인 이행은 각 국가기관 및 지방자치단체를 통하여 이루어지는 것이고, 보다 근본적으로 「헌법」 및 국제규범 등으로부터 연원하는 인권의 보호와 향상은 모든 국가기관 및 지방자치단체에게 당연히 부여된 책무라고 할 것이어서 인권에 관한 사항을 국가사무로만 한정 지어서는 아니 됨.
- 「지방자치법」을 살피더라도 지방자치단체의 사무 범위를 정한 제9조는 포괄적 예시주의를 취하고 있는 반면, 지방자치단체의 처리가 제한되는 국가사무에 관하여 제11조는 제한적 열거주의를 취하고 있는바, 인권조례 표준안에 포함된 내용이 제11조 각 호 중 어느 하나에 해당한다고 볼 수도 없음. 그럼에도 인권에 관련한 업무 일체를 국가사무라고 단정하여 지방자치단체가 처리할 수 없다는 입장을 취하는 것은 지방자치단체 스스로 「헌법」 제117조와 「지방자치법」의 취지에 반하여 지방자치권을 제한하는 불합리한 결과를 초래할 것임.
- 따라서 인권 조례의 내용이 국가인권위원회의 고유한 권한 사항에 해당하지 않는 한 관할 지역 내 시민의 인권 보장 및 증진을 위한 목적으로 인권 조례를 제정하는 것에는 개별적인 수권조항이 없더라도 법적으로 문제가 없다고 판단됨.

(나) 법제처 검토의견(2012. 11., 2013. 1.)

- ‘조례’는 자치사무 및 단체위임사무에 대하여 제정할 수 있으므로(대법원 2000. 5. 30. 선고 99추85 판결 등 참조), “인권 기본조례” 제정 가능 여부를 판단하기 위해서는 이 조례에 규정할 사무의 성격에 대한 검토가 필요할 것인데, 「국가인권위원회법」 제20조에서는 관계 국가행정기관 뿐만 아니라 지방자치단체의 장도 그 주체로 규정하고 있는바, 일반적으로 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 하고 있는 사무가 자치사무인지 아니면 기관위임사무인지 여부를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만, 그 밖에 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지, 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체가 누구인지 등도 함께 고려하여 판단해야 할 것임(대법원 2010. 12. 9. 선고 2008다71575 판결 참조).
- “인권”이란 「대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 ‘인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리’를 말하는 것으로서(「국가인권위원회법」 제2조제1호, 표준조례안 제2조제1호), 「대한민국헌법」 제10조에서는 ‘국가’의 인권 보장 의무에 대하여 규정하고 있는

나 이를 근거로 인권보장 업무는 국가만이 가지는 고유권한으로서 '지방자치단체'에서는 이를 수행할 수 없다고 확정하기는 어렵고, 지역적 단위를 불문한 모든 공권력의 주체가 보편적 가치인 인권의 보장을 위해 노력해야 함은 논의의 여지가 없으며, 지방자치단체 조례로 지역적 특성을 고려하여 '인권보장 기본계획'을 수립하고 '인권상담센터'를 설치하는 등 실질적인 이행수단을 마련하는 것이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 기관위임사무에 해당한다고 볼 수는 없으므로, "인권 기본조례"에 규정될 인권 관련 사무는 조례 제정 대상인 자치사무에 해당한다 할 것임.

- 「지방자치법」 제9조 제2항 제2호에서는 주민의 복지증진에 관한 사무를 지방자치단체 사무의 하나로 규정하고 있고, 인권의 구현방식이 주로 복지나 차별대우 금지 등과 관련되어 집행되고 있는 현실임. 인권기본조례를 제정하여 지역적 특성을 고려해 인권보장을 위한 실질적 이행수단을 마련하는 것이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 기관위임사무에 해당한다고 볼 수는 없으므로, 인권 관련 사무는 조례 제정 대상인 자치사무에 해당한다 할 것임.

3) 표준안의 주요 내용

국가인권위원회가 2012. 4. 권고시 제시한 인권기본조례 표준안에 담긴 내용들에서 인권기본계획을 비롯하여, 인권교육, 인권영향평가, 지역주민 인권상황 실태조사 등을 실효적으로 이행하는 것이 지방자치단체 인권정책의 중요한 과제임을 명시하고 있다.

특히 인권보장 및 증진 기본계획의 수립은 인권기본조례의 목적인 주민의 인권보장 및 증진을 위한 정책을 개발하고 이를 체계적으로 추진하기 위하여 필요한 장치이며, 이의 수립에 있어 주민의 인권상황에 대한 실태조사를 하여 그 실효성을 담보하고, 공청회 등을 실시하여 철저적인 측면에서도 인권을 고려하는 것이다. 지역사회의 인권을 증진하기 위한 가장 중요한 토대는 지역구성원의 인권의식 제고일 것이므로 다각적인 차원에서 인권교육의 실행을 검토하는 것이 매우 중요하다. 따라서 지방자치단체 소속 공무원뿐만 아니라 지방자치단체의 지도감독 권한이 있는 법인이나 단체 종사자, 나아가 지역주민을 대상으로 한 인권교육을 지속 실시할 필요가 있다는 점을 강조한다.

또한 표준안은 인권지수의 개발을 제시하고 있는데, 인권지수는 특정 인권분야 항목의 변화를 객관적인 수치로 확인할 수 있는 유용한 도구가 될 수 있는바, 종합적인 차원의 인권지수나 인권지표는 중장기적 연구가 필요한 대상이다. 아울러 표준안은 인권보장 및 증진위원회의 의견청취 규정을 제시하였는데, 이는 지방자치단체의 장에게 조례의 제·개정을 비롯하여 주민의 인권에 영향을 미치는 정책에 대하여 보고서를 요청할 수 있도록 하였는바, 이는 일종의 인권영향평가의 도입을 의미하는 것이다. 즉, 해당 조례나 정책의 실시 과정 및 효과 등에서 인권에 대한 부정적인 영향의 위험성이 있는지 여부를 사전에 평가하여 그 시행 여부를 결정할 수 있도록 하기 위함인 것이다.

15) 국가인권위원회, 지방자치단체 인권제도 워크숍, 2013.4. 20-22.

Ⅲ. 지방자치단체 인권제도화의 현황 및 쟁점

1. 지방자치단체의 인권조례 제정 현황¹⁶⁾

구분	자치단체	구분	조례명	제정일	인권제도화 내용
1	광주광역시	광역시	인권보장 및 증진에 관한 조례	'09. 11.16	.위원회/인권지원센터 .인권교육 .인권영향평가 .인권지표/지수
2	경상남도	광역시	인권증진 조례	'10. 03.25	.위원회 .인권교육
3	전라북도	광역시	인권증진에 관한 조례	'10. 07.09	.위원회/인권센터 .인권교육
4	부산광역시	광역시	인권보장과 증진에 관한 조례	'12.02.06	.위원회/인권상담센터 .인권교육
5	충청남도	광역시	인권증진에 관한 조례	'12.05.10	.위원회/인권센터 .인권교육
6	전라남도	광역시	인권보장 및 증진에 관한 조례	'12.07.15	.위원회 .인권교육
7	서울특별시	광역시	인권 기본조례	'12.09.28	.위원회/시민인권보호관/ .인권센터 .인권교육 .인권지표/지수
8	울산광역시	광역시	인권보장 및 증진에 관한 조례	'12.10.11	.위원회/인권센터 .인권교육
9	대전광역시	광역시	인권보장 및 증진 조례	'12.11.2 ('13.7.10.개정)	.위원회 .인권교육
10	강원도	광역시	인권보장 및 증진에 관한 조례	'13.6.7	.위원회 .인권교육
11	경기도	광역시	인권보장 및 증진에 관한 조례	'13.8.5	.위원회 .인권교육
1	부산광역시 해운대구	기초	인권증진 조례	'10.11.22	.위원회 .인권교육 .인권지표/지수
2	부산광역시수영구	기초	인권증진 조례	'10.12.15	.위원회 .인권교육
3	울산광역시북구	기초	인권증진에 관한 조례	'11. 01.10	.위원회 .인권교육
4	부산광역시남구	기초	인권증진 조례	'11. 05.06	.위원회 .인권교육
5	경기도광명시	기초	시민인권조례	'11.08.09	.위원회/인권센터 .인권교육
6	울산광역시동구	기초	인권증진에 관한 조례	'11.11.08	.위원회 .인권교육
7	부산광역시북구	기초	인권 증진 조례	'12.03.12	.위원회 .인권교육
8	경남 고성군	기초	인권 보장 및 증진에 관한 조례	'12.07.02	.위원회 .인권교육 .인권지표/지수
9	서울특별시성북구	기초	인권증진 기본조례	'12.07.19	.위원회/인권센터 .인권교육 .인권영향평가 .인권지표/지수
10	광주광역시남구	기초	인권증진 기본조례	'12.08.10	.위원회 .인권교육
11	경북 문경시	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	'12.09.27	.위원회 .인권교육

16) 2013년 10월 31일 기준 현황임.

					.인권지표/지수
12	경남 진주시	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	'12.10.04	.위원회 .인권교육
13	부산광역시 중구	기초	인권보장 및 증진 조례	12.11.09	.위원회 .인권교육
14	대구광역시 달서구	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	12.12.03	.위원회 .인권교육
15	전남 목포시	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	12.12.17	.위원회 .인권교육
16	강원 원주시	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	12.12.21	.위원회 .인권교육
17	전남 완도군	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	12.12.27	.위원회 .인권교육
18	전남 고흥군	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	12.12.28	.위원회 .인권교육
19	경남 함양군	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	12.12.28	.위원회 .인권교육
20	광주광역시 서구	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	12.12.31	.위원회 .인권교육
21	경기 화성시	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	12.12.31	.위원회 .인권교육
22	울산광역시 남구	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.01.02	.위원회 .인권교육
23	경기 김포시	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.01.07	.위원회 .인권교육
24	경기 고양시	기초	인권증진에 관한 조례	13.01.08	.위원회 .인권교육
25	충남 부여군	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.01.09	.위원회 .인권교육
26	대전광역시 서구	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.02.18	.위원회 .인권교육
27	서울특별시 영등포구	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.03.21	.위원회 .인권교육
28	충남 천안시	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.03.27	.위원회 .인권교육
29	울산광역시 중구	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.04.01	.위원회 .인권교육
30	전남 보성군	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.04.01	.위원회 .인권교육
31	충남 서산시	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.04.05	.위원회 .인권교육
32	경북 고령군	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.04.08	.위원회 .인권교육
33	부산광역시 진구	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.04.09	.위원회 .인권교육
34	광주광역시 광산구	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.04.16	.위원회 .인권교육
35	서울특별시 서초구	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.05.02	.위원회 .인권교육
36	광주광역시 동구	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.07.02	.위원회 .인권교육
37	대전광역시 대덕구	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.07.12	.위원회 .인권교육
38	경기 수원시	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.07.31	.위원회 .인권교육
39	경기 성남시	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.08.02	.위원회 .인권교육
40	강원 영월군	기초	인권보장 및 증진에 관한 조례	13.09.13	.위원회 .인권교육

2. 인권조례 내용 및 구성상의 쟁점

한동안 부진했던 인권조례 제정운동이 탄력을 받아서 여러 지역 지자체에서도 인권조례 제정이 진행되고 있지만 그 동안의 인권조례 제정 경과 및 조례의 내용 및 구성을 보면 몇 가지 유념해야 할 쟁점들이 있다.¹⁷⁾

먼저, 인권조례 제정의 주체를 둘러싼 미묘한 시각차이가 있다. 지역에 따라서 조금씩 편차를 보이지만 인권조례 제정 초기에 대부분의 지자체에서는 시민단체를 중심으로 한 시민사회가 주축이 되어서 인권조례를 제정하였고, 경상남도의 경우처럼 초기부터 지방의회가 중심이 되어 제정한 곳도 있으며, 특히 국가인권위원회 인권조례 제정 권고(2012.4.) 이후엔 지방의회가 중심적 역할을 한 것으로 보인다. 인권조례가 주민들의 인권을 위한 제도적 장치 마련이라는 기본 취지가 같다면 인권조례를 누가 앞장서서 제안하는가 하는 문제는 중요하지 않다고 본다. 다만 주민과 시민사회의 의견을 반영하여 지방의회가 적극적으로 나서는 것이 가장 바람직한 순서라고 본다.

둘째, 인권조례에 사용하는 핵심 용어의 다른 표현들이다. 각 지역별로 조례 제정이 이루어지다 보니, 조례별로 ‘옹호’ ‘증진’ ‘보장’ ‘보호’ 등 인권에 수식어처럼 따라 붙는 용어들이 그 내용에 차이를 보이지 않으면서도 제각각으로 사용되고 있다. 굳이 용어를 획일적으로 통일시킬 필요는 없다고 볼 수 있지만 용어의 선택에 따라 의미가 달라질 수 있어 자칫 지자체간 인권조례 내용 해석에 있어서 혼선이 빚어질 수 있는 점은 유의해야 한다. 다행히 2011년 4월 국가인권위원회에서 표준조례안을 만들어서 지방자치단체에게 인권조례 제정을 권고함에 따라 이 문제는 많이 개선되었다.

셋째, 조례의 적용 대상 범위도 논란의 대상이다. 예를 들면, 해당 지역에 주민등록을 가진 주민으로만 한정할 것인지, 일시적 체류자 및 외국인도 포함시킬 것인지에 대해서도 논의가 필요한 부분이다. 지방정부의 관할 범위와 지방세로 운영되는 관련 조례 운영상의 재정 문제를 생각하면 주민등록상 ‘주민’의 범위로 한정하는 것이 타당할 것처럼 보이나 인권의 보편성 원칙에서 보면 외국인이나 일시적 체류자들도 인권조례의 수혜자가 될 수 있도록 하는 것이 바람직한 방향일 것이다.

넷째, 인권조례의 성격을 포괄적 인권기본조례로 할 것인지 영역별 개별 조례로 할 것인지에 대한 여건과 지역별 상황이 다르다. 관련 조례가 없는 지역에서는 별 문제가 안 될 수 있지만, 새로이 제정되는 인권조례가 기존에 제정되어 시행되고 있는 조례(예를 들면 장애인 조례 등)의 내용과 충돌하는 지점이 생길 경우 조례 제정은 상당한 저항에 직면하게 될 것이다. 특히 조례에 규정하고 있는 내용에서 권리 보장 내용 및 집행 내용이 편차를 보일 경우 새로운 갈등 요소가 될 수 있다. 포괄적 기본 조례를 제정할 경우, 각각의 인권 영역에 대해 통일적인 기준을 정할 수 있고, 소관 위원회나 업무 지원 사무기구를 단일화 할 수 있고, 복합 사건의 경우도 한 조례의 업무 범위 안에서 효율적으로 처리할 수 있다는 장점이 있으나, 개별 조례가 가지는 특성을 충분히 반영할 수 없다는 단점이 있으며, 사안에 따라서는 업무 범위가 ‘하향 평준화’ 됨으로써 실효성을 갖추기가 어렵다는 단점도 제기할 수 있다.¹⁸⁾

17) 인권조례 구성상의 쟁점에 대해서는 정영선, “인권조례 제정 동향과 향후 과제,” 2011, 법학논총 제18집 2호, 169-171 참조.

18) 여기서 ‘하향 평준화’ 의미는 인권기본조례는 문자 그대로 ‘기본’ 조례이기 때문에 개별조례의 범위를 넘어설 수 없다는 의미이다. 이같은 주장은 같은 선상에서 기본법의 내용도 특별법의 내용과 범위를 넘어설 수 없다는 논리에서 비롯된다.

다섯째, 인권조례 제정 및 시행에 있어서 이해 당사자(stake-holder)의 역할 및 권한 등이 문제될 소지가 있다. 예를 들면 국가인권위원회의 인권 관련 업무와 지자체 인권조례에 규정되어 있는 인권 관련 업무가 충돌(특히 조사 및 상담 분야)할 경우이다. 그러나 업무 중복으로 인해 관할권 등을 둘러싸고 충돌할 소지가 있겠으나 각각의 독립적인 영역을 준수하면서 상호 협력할 경우 오히려 시너지 효과를 낼 수 있을 것으로 본다.

여섯째, 인권조례에 규정되어 있는 위원회의 독립성에 대한 부분도 재검토되어야 한다. 조례별로 지자체의 집행부가 개입하는 정도가 달리 규정되어 있는데, 이 또한 논의의 대상이다. 왜냐하면, 집행부의 장(광주의 경우, 시장이 공동위원장임) 및 소속 관료가 위원회의 위원 등으로 활동함으로써 오히려 집행부와 위원회 간의 소통이 원활해지고, 행정 및 예산 지원을 수월하게 받을 수 있을 것이라는 낙관적 견해가 있는 반면에, 집행부의 간섭으로 인해 오히려 위원회 고유의 역할이 위축될 수 있다는 부정적 견해가 대립하고 있기 때문이다.

일곱째, 인권 전담 업무를 할 수 있는 사무조직과 인력의 편재의 필요성에 대한 견해가 다르다. 조례에 규정되어 있는 인권 관련 위원회의 실질적 업무만 담당할 수 있는 사무 전담 인력은 매우 중요하다. 물론 일부 자치단체의 인권조례에는 인권 업무 담당 과장이나 사무관을 간사나 서기로 배치하여 사무보조를 하도록 하고 있지만 이들은 어디까지나 다른 업무를 수행하면서 보조적 업무를 할 뿐이지 인권 전담 업무를 하고 있다고 볼 수는 없다.¹⁹⁾ 따라서 인권옴부즈맨 역할을 하는 인권옹호관이나 인권센터를 두고, 그 소속 직원이 직접 인권 전담 업무를 수행하도록 하는 것이 절대적이라고 본다.

여덟째, 인권지표와 지수 측정방법에 관한 신중한 접근이 요구된다. 광주광역시 인권조례의 경우 타 지역과 달리 인권지표 지수 연구 개발을 주요 항목으로 두고 있다. 그러나 인권지표의 객관적 측정방법 및 객관성에 대한 합의가 부족하거나, 인위적으로 조작된 인권지수에 의해서 정책 수행 및 평가 작업이 오도될 경우, 이에 대한 부작용은 상상외로 커질 수 있다는 점을 감안해야 한다.²⁰⁾

마지막으로, 광주광역시나 서울특별시 성북구 인권조례 경우처럼, 국내법에는 존재하지 않는 ‘인권영향 평가’에 대한 내용이 조례에 포함됨으로써 조례의 관할권이 과도하게 확장되어 있다는 비판도 있다. 그러나 상위법에 규정이 없더라도 국제인권법이나 국제인권 기준에 입각한 인권영향 평가가 가능할 수 있다.²¹⁾

19) 더구나 지방 행정 과정에서 과장급이나 사무관급이 차지하는 업무의 비중을 고려하면, 이들이 간헐적인 회의가 열리는 인권 관련 위원회 업무조차 제대로 보좌할 수는 없으며, 결국 행정편의상 요식적 업무 분담에 그칠 가능성이 많은 것이다.

20) 예를 들면, 광주광역시는 ‘여성의 성평등 지표’를 측정하는 방법으로 ‘5급이상 여성 공무원의 비율’을 제시하였는데, 이는 성평등 지표로서는 대표성이 문제되어서 부적절하다고 본다. 뿐만 아니라 각종 인권지수 도출을 위해서는 인위적으로 수치를 ‘조작적으로 정의’해야 되는데 이는 상당히 복잡한 과정을 거쳐야 하며, 지수 선정이 불가능한 항목도 있다.

21) 예를 들면 최근에 도입되어 인권 관련 연구 및 교육에 활용되고 있는 ‘권리에 기반한 접근법’(rights-based approach; RBA)을 인권영향평가의 주요 내용으로 활용할 수 있을 것이다. 2003년 유엔에서 채택된 “권리에 기반한 접근에 관한 유엔의 공통적 이해”(UN Common Understanding on the RBA)의 주요 내용은 ①모든 개발 협력, 정책, 기술 지원 프로그램은 세계인권선언과 국제인권규범에 규정되어 있는 권리의 실현을 촉진해야 할 것, ② 세계인권선언 및 기타 국제인권규범에 규정된 인권기준과 파생된 원칙들이 모든 개발 협력, 프로그램 기획과 이행단계의 기준이 되어야 할 것, ③개발협력은 의무자(duty-bearers)의 의무실행 능력과 ‘권리보유자(rights-holders)의 권리 요구능력을 개발하는데 일조해야 할 것 등을 요구하고 있다. 이러한 RBA의 구성요소로는 인권실현에 기초한 분석(권리분석, 책임 소재 분석), 각 단계에서의 유의미한 참여 보장, 인권에 기초한 목표와 목적 설정, 인권적 관점의 성과 평가, 책임 소재를 명확히 하는 메커니즘 구조 활용 등을 포함하고 있다. RBA 관련 자세한 내용은 Gomes(2008), Frankovits(2008) 및 박찬운(2008) 글 참조.

IV. 지방자치단체 인권제도화의 내용과 과제

현재 시행되고 있는 지자체의 인권조례 제도화의 내용을 보면, 인권전담기구, 인권증진기본계획, 인권교육, 인권상담 및 조사, 인권지표 및 인권지수, 인권영향평가 등을 들 수 있다. 인권전담기구는 크게 분류하여 인권 문제를 심의·자문할 수 있는 인권위원회(인권위원회, 인권옹호위원회, 인권보호위원회, 인권증진위원회 등 다양한 이름을 가짐)와 실질적인 사무업무를 전담할 수 있는 사무(업무)전담기구(인권센터, 인권지원센터, 인권상담센터 등)로 나눌 수 있으며, 각각의 역할은 약간씩 차이를 보이고 있으나 대동소이 하다. 대개의 경우, 인권위원회는 비상설 회의체의 성격을 가지며, 인권센터의 경우는 조직내 상설된 사무(업무) 전담기구의 성격을 가진다. 각각의 내용을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

1. 인권 관련 심의·자문기구(‘인권위원회’ 등)의 기능

각 지자체의 조례를 보면, 지자체장의 인권업무에 관해 심의·조정·자문할 수 있는 인권위원회(이하 ‘위원회’)를 모두 설치하고 있는데, 명칭은 조금씩 차이를 보이고 있지만 기능은 대동소이하다.

1) 위원(회)의 독립성

위원회 구성에 있어 가장 중요한 것은 위원회의 독립성 보장, 시민의 참여 보장, 그리고 전문성 강화 여부 등에 있다. 위원회 독립성 보장과 관련하여, 일부 인권조례가 단체장 또는 부단체장을 위원장으로 하고 있는데, 이러한 구성은 독립적이고 적극적인 위원회 활동을 저해한다는 점에서 지양하고 위원들 간 호선하는 것이 바람직하다고 본다. 다만, 위원 구성에 있어 소속 관료를 포함하는 것의 적절성 여부와 관련한 판단이 필요한데 각각의 장단점이 있다. 즉, 소속관료를 위원에 포함시킬 경우, 위원회와 집행부 간 소통, 원활한 행정 및 예산 지원을 위해 긍정적일 수 있는 반면에, 집행부의 간섭으로 인해 위원회 고유의 역할이 위축될 수 있다는 부정적 측면도 상존하고 있다.

현실적으로 보면, 위원장은 호선을 통해 민간위원이 하도록 하되, 위원회 업무추진의 실효성을 담보하는 차원에서 소속 관료가 어떤 식으로든 참여하는 방안이 보다 실효성을 담보할 수 있다고 본다.

2) 위원의 자격과 시민의 참여

위원회에 시민의 참여는 위원회 결정의 민주적 정당성을 확보한다는 측면에서 중요할 것인데, 위원의 자격과 관련하여, 국가인권위원회의 표준안 예시에는 “인권에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로”, “의회가 추천하는 사람”, “인권관련 시민사회단체가 추천하는 사람”, “학계 및 교육계에서 인권 관련 연구 및 경험이 있는 사람”으로 시장이 임명 또는 위촉하는 것으로 제시하고 있다. 일부 조례에서 “국가기관 또는 법조계에서 인권과 관련된 분야에 종사한 사람”(전북),

“변호사의 자격이 있는 사람”(부산) 등을 자격에 포함하고 있는데, 이는 위원 구성에 있어서 ‘법조계’ 편중 현상이 우려할 만한 수준이 아니라면 용인할 수 있을 것으로 보인다.

3) 위원회의 기능과 권한

위원회의 기능은 주로 기본계획의 수립에 관한 심의를 가장 기본으로 하고, 기본계획에 따른 구체적 시책추진에 관한 사항과 지자체장 또는 위원장이 심의를 요청한 사항에 관하여 심의하는 심의·자문기구로 설정하는 것이 바람직하다. 일부 조례의 경우, “실천과제의 발굴”(전북, 부산), “인권 교육 및 홍보에 관한 사항”(부산시) 등도 있다.

2. 인권전담 사무조직

1) 인권전담 사무조직의 주요 기능

대부분의 인권조례에 규정된 방대한 업무량을 고려해볼 때, 상당수의 전담직원이 필요하다. 따라서 조례상의 업무를 수행하기 위해서는 적절한 위상을 가진 인권전담 사무조직이 필요하며, 최소한의 인권전담 직원이 필요할 것이다. 인권전담 사무조직(인권센터)은 지자체 내 전 부서의 인권주류화를 위한 컨트롤 타워로서 지자체 내 인권관련 정책 수립에 대한 조정 및 총괄을 하게 된다.

2) 인권전담 사무조직의 위상

먼저, 인권전담 사무조직(인권센터) 설치를 강행규정 또는 임의규정으로 제시할 것인지에 대한 바람직한 위상이 논란이 될 수 있다. 센터는 그 위상을 어떻게 설정하느냐에 따라 지자체내에 ‘설치’ 또는 외부기관을 ‘지정’할 수 있으나, 인권에 관한 종합적인 시책을 기획하고 추진하는 기관의 성격을 감안하면 지방자치단체가 직접 운영하는 방안이 가장 바람직하다. 민간위탁과 같이 센터를 지정하는 방식이 되면, 지도감사 관계가 성립되기 때문에 수탁기관은 이를 피하기 위해 지자체에 협조관계로 갈 수 밖에 없고, 이에 따라 업무상 독립성 확보에 문제발생 소지가 있을 수 있다.(예, 광주광역시, 부산광역시)

한편, 일부 조례에서는 인권업무 담당 과장(기초자치단체에서는 사무관)을 사무보조 간사로, 담당 사무관(기초자치단체에서는 주사)을 서기로 배치하는 경우가 있는데 이는 보조적 업무를 하는 수준이나 인권업무를 전담하는 차원이 아니기 때문에 형식적인 업무 분담에 그칠 가능성이 많다. 특히 자칫하면 다른 업무에 밀려 인권 전담 업무가 소홀히 취급되기 쉬운 구조가 될 수 있다.

3) 인권전담 사무조직의 소속

인권전담 사무조직과 관련하여 또 하나의 쟁점은 사무조직의 위상을 지자체장의 실무집행기구로 할 것인지, 아니면, 심의·자문 기구인 위원회의 실무기관으로 할 것인지가 쟁점이

될 수 있다. 이는 정책의 방향에 따라 달라질 수 있고, 이에 따라 위원회와의 관계, 공무원 파견가능성, 센터의 업무 등이 달라질 수 있기 때문에 확일적으로 그 내용을 정하기가 어려운 점이 있다. 각각에 따른 장단점을 정리하면,

먼저, 인권전담 사무조직을 지자체장의 실무집행형 센터 형식으로 둘 경우, 실질적으로 시 집행부의 인권보장 및 증진시책에 관한 집행부서 및 아이디어뱅크로 존재할 수 있다. 주 업무로 시장이 위원회에 심의를 요청할 기본계획의 안을 수립하거나, 인권교육프로그램을 운영하거나, 지자체의 인권시책에 관한 홍보업무 등 전반적인 인권보장 및 증진사업을 실시할 수 있다. (예, 광주시)

다음으로, 위원회의 실무기관형 센터는 위원회의 업무를 보좌하는 기능을 담당하고, 지자체장으로부터 독립하여 업무를 수행하는 경우로서, 주 업무로 시정책의 홍보업무나 기본계획수립 등에는 관여할 수 없게 되지만, 독자적인 인권교육프로그램을 수행하거나 상담활동 등은 독자적으로 할 수 있게 된다(예, 전북). 센터의 이러한 지위는 실질적인 면에서 볼 때 위원회의 지위강화에 도움이 될 것으로 예상되지만, 형식적인 면에서 지자체장의 심의·자문기구의 성격을 갖는 위원회에 관련사무 업무를 보조하는 센터를 두는 것이 어울리지 않는다는 지적이 있을 수 있으며, 이는 경우에 따라 센터를 설립하는 데 장애요인으로 작용할 수 있다. 이러한 지위가 보장받기 위해서는 위원회의 위상이 단순한 심의기구가 아닌 실질적인 지위를 보장받아야 하고, 지자체장의 전폭적인 의지가 없는 한 실현이 불가능하다는 문제도 있다(예, 전북).

4) '인권침해 사례의 접수 및 상담 활동' 포함 여부

인권센터의 주요업무로 '인권 침해 사례의 접수 및 상담활동'을 포함하는 경우(예, 전북, 부산광역시, 서울특별시, 서울시 성북구 등)가 바람직한 지에 대한 논란이 있을 수 있다. 이러한 기능은 국가인권위 소관업무와의 충돌 위험성이 있다는 점, 그리고 접수된 인권침해 사례에 대한 구체책이 별도로 마련되어 있지 않는 상황에서 오히려 인권침해 사례에 대한 국가기관의 대응을 어렵게 할 가능성도 배제하기 어렵다는 점 등으로 인해 센터의 기능에 인권침해 사례의 접수와 상담 활동을 포함하는 것은 부적절하다는 지적이 있을 수 있다.

그러나 이러한 문제점은 대부분의 조례에서 언급하고 있는 '지자체장의 책무'에서 확인할 수 있는 바와 같이, 인권침해의 정도가 심각한 경우에는 국가인권위와의 연결체계나 협력관계의 설정에 따라 포함할 수도 있는 부분이다. 따라서 '인권침해 사례의 접수 및 상담'과 아울러 사안에 따라서는 민원 해결 차원의 직접적인 조사 권한도 포함하되, 인권침해 사례의 접수와 상담 후 심각한 사안에 대해서는 국가인권위에 조사의뢰 등의 체계로 가는 방향이 보다 바람직할 수 있다.

일례로, 서울특별시 인권조례에서 규정하고 있는 '시민인권보호관'의 업무는 '조사' 분야를 포함하고 있는데,²²⁾ 지자체의 인권보호업무에 대한 적극적 의지를 반영하고 있는 사례로서 향후 활동에 귀추가 주목되고 있다.²³⁾

22) 제20조(직무) ① 보호관은 인권센터에 상담 신청 등이 접수되었거나 시장 또는 위원회가 의뢰한 다음 각 호의 기관의 업무수행과 관련하여 발생한 인권침해 사항에 대해 조사할 수 있다.

1. 시 및 그 소속 행정기관 2. 자치구(시의 위임사무에 한한다) 3. 시가 출자 또는 출연하여 설립한 기관 4. 시의 사무위탁기관(시의 위탁사무에 한한다) 5. 시의 지원을 받는 각종 복지 시설

23) 서울시 시민인권보호관의 인권침해 조사구제 기능에 대해, 국가인권위원회는 당초 지자체에 조사권한을 부여한 적이 없다는 점과 국가인권위원회와의 기능중복 문제를 우려하였다. 이를 반영하듯 국가인권위의 기본인권조례 표준 권고안에도 지자체 차원의 조사구제 기능은 제외되어 있다. 그런데 서울시 측에서는 "감사업무나 민원업무만 봐도

5) 국가인권위원회법에 지자체 인권전담기구 근거조항 신설 필요성

국가인권위원회가 각 지자체에 제·개정 권고를 한 인권조례안에 인권전담부서의 설치 조항을 두고 있지만, 현재로서는 조례 이외에 인권전담기구를 설치할 법률적 근거가 없다.²⁴⁾ 특히 기초자치단체는 예산과 인력이 한정되어 있기 때문에 전에 없던 새로운 사무를 수행하기 위해 필요한 예산, 조직 등을 국가인권위원회의 ‘권고’만으로는 확보하기는 곤란한 상황이다. 따라서 조례 제정만으로는 시민의 일상생활에서 인권을 보호하고 증진시키기 위한 목적을 달성하기 어려우므로, 이러한 조례가 제대로 작동하기 위해서는 국가인권위원회법에 지자체 인권전담기구에 대한 지원 등에 대한 조항 등을 신설해야 한다는 주장은 일리가 있다.²⁵⁾

3. 인권증진기본계획의 수립 및 추진

1) 인권증진기본계획의 의의

인권증진기본계획은 인권과 관련된 법·제도·정책·관행을 개선하여 인권이 증진될 수 있도록 하는 인권정책의 기본방향을 제시하는 범지역적 차원의 인권종합계획이다. 따라서 인권증진기본계획은 해당 지역의 인권 상황과 개선 조건에 대한 정확한 진단을 바탕으로 인권증진 목표와 추진과제를 제시하는 것이 필요하다.²⁶⁾

지방자치단체의 인권증진기본계획은 인권적 목표를 미리 인식하고, 사전예방을 할 수 있도록 하는 방법으로 보다 효율적으로 인권문제에 대응할 수 있게 하는 계획이다. 따라서 인권증진기본계획은 자치단체단위에서의 계획이기 때문에 국가단위의 대비 개념이기 보다는 자치단체의 계획기능으로서 국가정책의 집행과 더불어 지역사정을 고려한 자율적인 계획이어야 할 것이다. 인권증진계획은 행정계획의 일환으로 자치단체의 행정권이 장래 달성하고자 하는 일정한 행정목표를 미리 설정하고 그 목표를 달성하기 위한 여러 수단들을 조정·종합함으로써 구체적인 활동의 기준을 제시하는 행위이다.

인권증진기본계획은 인류의 생존과 공동발전을 보장하는 중요한 과제인 인권 보장과 증진이라는 자치단체의 의무를 다하기 위해 수립하는 것이다. 우리 「헌법」 제10조 후문에서 규정하고 있는 바와 같이 국가의 기본권 보장 의무에 따라 지방자치단체는 주민의 기본적 인권을 확인·보장할 의무를 지고 있다. 또한 인권증진기본계획 수립은 국제인권기구의 권고를 비롯한 국제적 요구에 부응하고, 국가인권위원회의 ‘인권 기본조례 제·개정 권고’(2012. 4. 12.)를 이행하는 것이다.

감사원이나 국민권익위원회가 있다고 하여 지자체에 감사기구나 민원조사기구가 없는 것도 아니다. 국가인권위와 지방자치단체가 상호간 긴밀히 협력 조정하는 방안을 찾아야 하고, 오히려 국가인권위원회가 이를 적극적으로 도와야 한다”고 주장하고 있다. 보다 자세한 논의는 우필호, “서울시 인권기본조례와 전담기구의 역할,” 제1회 인권 도시포럼 자료집, 2012.9.27. 55쪽 참조.

24) 굳이 설치근거를 찾으려면, 지방자치법 제112조 제1조 제1항의 “지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다”는 규정 정도이다.

25) 우필호. 위의 글, 55-56쪽.

26) 국가인권위원회, 「2007~2011 국가인권정책기본계획 권고안」 2006. 1. 3~19면 ; 국가인권위원회, 「2012~2016 국가인권정책기본계획 권고안」 2012. 1. 3~12면의 내용 참고.

2) 인권증진기본계획 목표와 주요과제

인권증진기본계획의 목표와 추진과제는 먼저, 사회적 약자·소수자의 인권 증진으로서 인권 취약계층의 객관적 실태조사 강화, 사회적 약자·소수자에 대한 인식 제고 및 인권 증진방안 마련 등이 포함된다. 둘째, 인권 보장·증진을 위한 자치단체 범주의 인프라 구축으로서, 인권 관련 법령 정비 및 자치단체의 다른 종합계획과 연계망 강화, 철저한 모니터링 및 평가 체계 구축해야 한다. 셋째, 인권 친화적 문화 형성으로서 인권증진기본계획에는 정규/비정규 교육을 포함한 모든 교육 단계에서 인권교육을 확산하기 위한 기반 구축, 지방 차원의 인권교육 프로그램 강화, 학습자를 고려한 다양한 인권교육 자료 개발, 대중매체를 적극 활용한 인권교육·홍보 강화 방안 등이 포함되어야 한다. 넷째, 인권단체와 인권 협력체제 구축 방안 마련인데, 지방자치단체는 지역의 인권단체와 교류하고 소통하는 협력체제를 구축해야 한다.²⁷⁾

위와 더불어 기본계획에 포함되어야 할 사항은 ① 이전의 기본계획에 대한 분석·평가, ② 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표, ③ 분야별 추진과제 및 이행전략, ④ 사업추진을 위한 재원 조달 방안, ⑤ 그 밖에 시민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항을 제시하고 있다. 다만, 자치단체는 위 내용을 참고로 해당 자치단체의 특성에 맞는 내용을 추가하는 것도 가능할 것이다.²⁸⁾

4. 인권교육의 시행

1) 인권교육의 필요성

지방자치단체 인권제도화의 내용 중에서 특히 중요한 부분이 인권교육 분야이다.²⁹⁾ 모든 사람은 자기 존중감 향상과 함께, 인권을 누리지 못하는 사회적 소수자·약자의 자기권능감을 향상하여 인권침해·차별행위로부터 자신을 보호하기 위해 인권교육이 필요하다.³⁰⁾ 또한 모든 국민이 자기 인권과 함께 타인의 인권을 존중하는 책임감 향상으로 ‘품격 있는 국가 만들기’ 위해 인권교육이 필요하며, 이러한 인권교육을 전 생애에 걸쳐 모든 국민에게 제공하는 법적·제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 특히 공무원은 국가를 움직이는 중추적 역할을 수행하고 있기 때문에 공무원의 인권의식 제고를 인권교육이 더욱 절실하다고 볼 수 있다.³¹⁾

27) 이발래, “지방자치단체의 인권행정,” 국가인권위원회, 지방자치단체 인권제도 워크숍, 2013.4. 39-40쪽 참조.

28) 이발래, 앞의 글, 40쪽.

29) 인권조례의 성과중 하나가 바로 인권교육에 관한 제도화라 할 정도로 그 중요성이 인정되는데, 현행 인권조례들을 비롯하여 국가인권위원회의 <표준안>에는 지자체 소속 공무원(지자체 장의 지도감독을 받는 법인이나 단체의 업무에 종사하는 사람 포함)에 대한 정기적·의무적으로 인권교육을 받을 수 있도록 하되, 지자체장의 권한이 직접 미치지 못하는 사업장 및 민간단체에는 이를 강제할 수 없음으로 가능한 권장하는 형식을 취하고 있다.

30) 김철홍, “지방자치단체 인권교육 어떻게 할 것인가?” 국가인권위원회, 지방자치단체 인권조례 워크숍, 2013.4. 121쪽.

31) 국가와 국민의 관계는 공무원의 행위와 국민의 관계로 볼 수 있는 여지가 있고, 국가가 국민의 인권을 침해할 수 있다는 것은, 국가의 기관인 공무원이 국민의 인권을 침해할 수 있다는 의미이기도 하다. 즉 공무원은 인권 주체와 직접 대면하는 국가를 구성하고, 국민의 인권을 직접적으로 침해할 수 있는 집단이기도 하여 국민의 인권을 직접 보호·확대하기 위해서는 우선적으로 공무원에 대한 인권교육이 필요하다. 김철홍, 앞의 글, 122쪽.

2) 인권교육의 최근 국내외 동향

(1) 국제동향

인권교육 개념은 유엔 인권교육 10년 후속조치로 2004년에 결의된 UN [세계인권교육프로그램]에서 더욱 명확하게 정의되었다. 이 문건에서 “인권교육은 지식과 기술, 태도 형성을 통해 인권에 관한 보편적 문화를 구축할 목적으로 이루어지는 훈련, 전파, 정보전달과 관련된 노력”으로 정의하고 있다.³²⁾ 2011년 3월 유엔 인권이사회에서 채택된 ‘인권교육훈련선언’에서는 인권교육은 “모든 인권과 기본적 자유에 대한 보편적 존중과 준수의 증진을 목적으로 하여 모든 교육, 훈련 정보, 인식개선 및 학습활동 등을 포괄하고 있어야 할 뿐 아니라 특히, 보편적 인권문화의 구축과 발전에 이바지할 수 있도록 모든 이의 역량강화를 위하여 지식과 기술을 제공함으로써 인권침해 및 학대의 예방에 도움이 되고 나아가 사람들의 태도와 행동을 이해하고 발전시키는데 이바지하는 활동”으로 정의하고 있다.

유엔은 제1차 세계인권교육 프로그램(2005~2009)에서 초·중·등 학교에서 인권교육과 교사에 대한 인권교육을 강조하였다. 이에 따라 각 회원국에 초등학교와 중등학교(고등포함) 제도 내에 인권교육의 도입과 실천 증진에 초점을 맞추어 학교 인권교육 실행을 위한 이행전략을 수립하도록 권고하였다.³³⁾ 또한 2010년 7월 유엔총회 제15차 인권이사회에서 결의된 제2차 세계인권교육프로그램(2010-2014)은 대학교에서의 인권교육, 공무원·법집행관·군인에 대한 인권교육과 훈련을 강조하고 있다.³⁴⁾

또한 유엔은 2011. 12. 19. ‘유엔인권교육훈련선언 (United Nations Declaration on Human Rights Educations and Training)’을 채택하였는데, 이 선언은 기본권으로서 인권교육 접근권, 인권교육에 대한 국가의 책무성과 국가수준의 조치사항, 공적·사적영역에서 인권교육을 활성화 할 것을 권고하는 등 인권교육에 관한 종합적 준거틀을 제시하고 있다. 이 선언에서는 인권교육을 보장하는 기본적 책임을 국가에 있음을 규정하면서 구체적으로 인권교육을 위한 국가정책 수립, 공무원에 대한 인권교육훈련 등 강조하고 있어서 세계인권선언과 같은 상징성을 가진다고 할 수 있다.³⁵⁾

(2) 국내 동향

32) 유엔에 의하면, 인권교육이 지식차원, 가치·신념·태도 차원, 행위차원 등 3가지 차원으로 구성되었다고 한다. ① 지식차원: 인권과 인권 보호 장치에 관한 지식 제공, ② 가치, 신념, 태도 차원: 인권을 지지하는 가치, 신념, 태도의 계발을 통한 인권문화 제고, ③ 행위차원: 인권을 수호하고 인권침해를 방지하기 위한 실천행위 격려로 구체화하여 인권교육의 개념을 정의하고 있다.

33) 각 국가별 이행전략으로는 ① 인권에 기반한 교육정책 수립 ② 정책시행 ③ 학습환경개선 ④ 권리에 기반한 교수-학습과정과 도구 개발(기존 교재 점검과 수정을 포함하여 적정한 교재 제공 등) ⑤ 교직원 인권교육·훈련 등을 필수적으로 포함하도록 하였다.

34) 제2차 세계인권교육프로그램의 주요내용은 고등교육과정에서의 인권교육과 공무원, 법집행관, 군인 등 실질적으로 인권교육이 우선되어야 하는 집단에 대한 인권훈련 증진 행동의 방향점과 기준, 국가이행절차를 제시하고 있다. 한편 제2차 세계인권교육프로그램은 각 국가의 이행결과 보고서를 2015년도 인권이사회에 제출할 것을 담고 있다.

35) 인권교육훈련선언은 전문과 총 14개 조항으로 구성되어 있는데, 인권교육의 정의, 원칙과 함께 처음으로 인권교육에 대한 접근할 권리(right to human right education)를 기본권으로서 강조하고 있다(제1조). 특히 인권교육이 인권에 대한 교육(지식), 인권을 통한 교육(교수학습방법-기술), 인권을 위한 교육(자기존중 타인존중 태도) 이라는 인권교육의 개념과 정의를 분명히 하고 있으며, 인권교육이 전 생애 평생교육으로서 인권교육 과 사회 각 영역 인권교육 실시(제3조)를 담고 있다. 자세한 내용은 김철홍, 앞의 글, 126-127쪽 참조.

국내의 인권 동향 중 가장 뚜렷한 것 중 하나는 정신보건법과 노숙인복지법 등 개별법에 인권교육 조항을 삽입하거나 지방자치단체별 인권조례나 학생인권조례를 제정하면서 인권교육 의무조항을 포함하는 흐름이다.

특히 사회적 약자를 보호·수용하는 시설에서의 인권침해 예방을 위한 사회복지시설 종사자(정신보건시설, 노숙인시설의 종사자)에 대한 인권교육이 강화되었다. 일명 도가니 사건 등과 관련하여 아동·장애인 등 사회적 약자에 대한 관심이 높아지고, 「아동의 권리에 관한 협약」에서 정한 청소년·아동의 권리 및 복지 증진을 위해 인권교육이 의무화되었다.

다. 개별 법령에 인권교육 실시에 관한 규정이 도입된 대표적인 것이 ‘정신보건법’이다. 정신보건법 제6조의2(인권교육)에 보면 “정신보건시설의 설치·운영자, 종사자는 인권에 관한 교육을 받아야 한다(2009.3.22. 시행)”라고 규정하고 있다. 이를 위하여 보건복지부장관은 제1항에 따른 교육을 위하여 전문교육기관을 지정할 수 있으며, 국가는 지정된 교육기관에 대하여 그 사용되는 비용의 일부를 예산의 범위 안에서 보조할 수 있으며, 지정된 기관은 보건복지부장관의 승인을 받아 교육에 필요한 경비를 징수할 수 있도록 규정하였다.(2010.1.18. 시행>.

법률이외에도 7개의 행정규칙을 통해 인권교육이 의무화되고 있다. 군대, 인신구속 업무를 수행하는 검찰, 경찰 등 국가권력 집행을 통한 다양한 인권침해 및 차별행위가 빈번하게 발생하고 있기 때문에, 이들 종사자에 대한 인권교육을 실시하여 인권의식을 함양할 필요성 증대로 이들 기관에서 인권교육을 행정규칙으로 의무화하고 있다.

(3) 지방자치단체의 인권교육

지방자치단체가 인권조례 제정을 통해 지역 주민의 인권보장을 지향하고, 인권교육을 의무화하는 조항을 규정하는 지역주민의 인권의식을 향상시키는 변화가 촉발되고 있다. 광역지방자치단체뿐만 아니라 기초자치단체에서도 인권조례를 제정하고 인권교육을 의무화하는 사례가 나타나고 있는데, ‘인권의 지역화’ ‘인권교육의 지역화’라는 매우 고무적 현상이라고 하겠다.

지자체 인권교육 발전은 다음과 같은 단계를 통하여 제도화 되고 있다. 공무원교육훈련지침내 시책과목으로 인권교육 반영 → 지자체 공무원 연수원 ‘인권과목’ 개설(2008~2012) → 인권과정 개설(제주, 충북, 광주, 부산, 전남 2008-2012) → 인권조례 제정(광주, 경남, 전북, 경기교육청 등)에 따른 인권교육 의무화(2010-2012)³⁶⁾

지자체가 실시하는 인권교육의 중점대상은 소속공무원 및 직원뿐만 아니라, 단체장이 지도 감독(출자, 출연하는)받는 법인이나 단체의 종사자, 출연과 재정보조 받은 복지시설(법인, 단체 포함) 종사자, 공공기관 구성원(지방공기업법의 공사 공단 등 포함) 등을 주요 대상으로 하고 있다. 따라서 지자체가 대상으로 삼고 있는 교육대상에게 년1회, 또는 2회 교육을, 몇시간으로 하면서 어떻게 실시해야 할지에 대한 구체적 계획을 수립하는 것이 필요하다. 조례에서 정한 교육대상, 즉 지도감독을 받는 법인, 단체 등의 종사자의 인원은 몇 명인지, 이들의 업무특성은 어떤지 등을 고려하여 교육실시 계획을 수립하는 것이 필요하다.

3) 인권교육 평가

36) 김철홍, 앞의 글, 130-131쪽 참조.

인권교육은 모든 광역 자치 단체에서 의무화 하고 있으나 실질적으로 시행하고 있는 현황을 보면, 서울, 광주, 부산을 제외하고는 인권교육의 실적이 매우 저조한 편이다. 따라서 국가인권위원회 차원에서 인권교육의 실시 계획을 적극적으로 추동하고, 이를 구체적인 사업으로 반영하기 위한 조치를 취해야 할 것으로 보인다. 또한 광역 자치 단체는 인권교육을 수행 할 수 있는 인권강사단 양성계획과 교재 발굴 등의 사업을 마련하여 기초 자치 단체에 인권교육 매뉴얼과 강사단 인력 풀을 제공해 주는 과제를 제시해 야 할 것이며, 기초 자치 단체에서는 이를 근거로 세부적인 인권교육의 계획을 실시하면 점차 자리가 잡힐 것으로 판단된다.

현 시점에서 보면, 기초 자치 단체에서도 서울 성북구, 광주 광산구, 울산 북구, 동구를 제외하면 인권교육의 실적은 매우 저조한 편이다.³⁷⁾ 기초 자치 단체는 조례에서 대부분이 인권교육을 의무화 하는 조항이 있으나 실제로는 미실시 하는 경우가 많아 인권조례의 실효성을 위해서는 우선적으로 인권교육을 실시 할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 예를 들면, 서울 성북구의 경우 인권교육을 구체적으로 대상을 명시하여 의무화하고 있는 바, 기초 자치 단체 인권교육의 모델로 삼아 확산하는 것이 필요하다. 기초 자치 단체에서는 공무원을 대상으로 우선적으로 인권교육을 실시하는 것이 필요하다고 보며, 도시지역을 중심으로 인권교육 계획을 세워 연차적으로 확대하는 방향으로 가거나 사회복지 기관의 장과 종사자를 중심으로 진행하는 것이 필요하다고 판단된다.

5. 인권침해 관련 상담 및 조사

현재까지 시행되고 있는 인권조례의 내용을 분석해 보면, 지방자치단체의 조사·상담 기능은 인권조례에서 명시화 되지 못한 부분이 많아 법적 제도적 기반이 매우 미약한 편이다. 광역 자치 단체의 경우 서울시의 시민인권보호관, 광주시의 인권옴부즈맨, 기초 자치 단체의 경우 서울 성북구의 인권센터에서만 인권침해에 대한 조사와 상담을 할 수 있도록 명시하고 있다. 부산시, 울산시, 전북의 경우 상담, 안내의 역할만 제시되어 있는 상태이며, 경기도, 대전시, 경남, 충남, 전남은 아예 상담의 역할을 하는 명시적인 조항이 없고, 또한 성북구를 제외하면, 기초 자치 단체의 조사·상담은 전무한 상태이다. 이것은 기초 자치 단체에서 조사·상담의 역할을 할 수 있는 조직구조가 마련되지 못한 필연적 결과로 보인다.

시민에 대한 인권침해가 발생한 경우 지방자치단체의 장은 우선 권한의 범위에서 인권침해 시정을 위한 조치, 인권침해 예방이나 방지 조치 등을 조례에 명시하는 것이 필요하다고 본다. 다만 그 방법은 달리 접근할 수도 있다. 시민들에게는 주로 직접적인 조사보다는 상담을 안내하거나 진정 접수 및 그 밖의 관계기관에 대한 안내와 인권침해 발생에 대하여 권리구제 방안을 안내하는 방향으로 정리하는 것이 바람직하다고 본다. 즉, 지방자치단체에서 대응하기 어려운 경우(지방자치단체의 권한 범위를 넘어서는 경우)에는 국가인권위원회에 조사요청을 하거나 상담 등을 통하여 진정을 접수하도록 안내하고, 그 밖의 관계기관에 알리는 등 당사자가 구제를 받을 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

시민에 대한 인권침해 발생시 지방자치단체의 장이 적극적으로 대응해야 하지만,

37) 지방자치단체 인권교육 실적 분석에 대한 내용은, 전준형, “지방자치 인권제도 평가 - 인권교육과 조사·상담을 중심으로,” 국가인권위원회, 지방자치단체 인권제도 방향 모색 워크숍, 2013.10.23. 52-61 참조.

지방자치단체가 직접적인 인권침해 ‘판단’과 ‘구제’ 기관의 역할을 하기에는 여전히 논란의 소지가 있다고 본다.

6. 인권영향평가

우리나라에서 ‘영향평가제도’의 역사는 환경영향평가에서 시작되었다. 환경영향평가는 각종 개발사업을 수립·시행할 경우 그 개발행위가 환경에 미치는 영향을 사전에 미리 예측하고 평가하여 부정적인 영향을 최소화하려는 제도이다. 환경영향평가제도 도입 이후 다양한 분야에서 영향평가제도가 확대되고 있다.³⁸⁾ 이러한 영향평가는 예방적인 차원에서 실태에 대한 조사와 분석을 토대로 관련 계획들을 미리 살펴 정책이나 계획의 지속가능성이 성공적으로 실현될 수 있도록 하는 제도이다.³⁹⁾

인권영향평가(Human Rights Impact Assessment : HRIA)란 국가나 지방자치단체(기업 등 조직 포함)가 국민의 인권보호와 향상을 위해 긍정적인 영향을 미치도록 장려하기 위하여, 국가나 지방자치단체(기업 등 조직체 포함)의 법령과 정책 및 사업 등의 계획과 활동을 모니터링하고 평가하는 것이다.⁴⁰⁾ 인권영향평가는 행정기관이 법령을 입안하거나 정책 및 사업을 시행할 때 나타날 수 있는 인권침해를 사전에 예방하기 위한 필수불가결한 제도라고 할 수 있고, 국민을 위한 행정, 예산낭비를 방지한다는 측면에서 그 도입의 필요성이 인정된다.

인권영향평가의 목적은 정부나 자치단체의 법령과 정책 및 사업이 국민의 인권을 침해할 가능성이 있는지 여부를 사전에 평가하여 부정적 영향을 방지하고 긍정적 영향을 최대화하기 위해 인권영향평가제도를 도입하여 행정행위의 시행착오에 따른 인권침해의 논란과 사회적 분쟁을 사전에 예방하여 국민의 기본권을 보호하고자 하는 것이다.⁴¹⁾ 즉, 인권영향평가제도는 어떤 정책이 수립 및 집행되었을 때 시민들의 인권 전반에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 미래 예측하여 기술하기 때문에 인권행정의 질적 수준을 높이고, 궁극적으로 인권보호와 증진에 실질적 효과를 가져다 줄 수 있다.⁴²⁾

인권영향평가제도의 내용은 관계 국가행정기관 또는 지방자치단체의 장이 국민의 인권의 보호와 향상에 영향을 미치는 내용을 포함하고 있는 법령을 제·개정하거나 제도·정책·사업을 입안하고자 하는 경우이다. 인권증진기본계획에 대응하는 인권영향평가는 개발 사업이나 허가나 인가를 발하기 전에 미리 정해진 기준항목들을 평가함으로써 사업이 가져올 인권영향을 미리 예측하고 최소화하는데 목적이 있으며 원하지 않는 사업을 중단시키기 위해 사용하는 수단은

38) 우리나라에서 1981년 환경영향평가제도가 도입된 이후 인구영향평가, 교통영향평가, 재해영향평가, 물가영향평가, 교육영향평가 기술영향평가, 개인정보영향평가, 고용영향평가, 입법영향평가 등 많은 분야에서 영향평가제도가 시행되고 있으며, 현재는 사회갈등영향평가, 인권영향평가의 도입 논의로 이어지고 있다.

39) 장인호, “지속가능성의 실현을 위한 영향평가제도에 관한 연구,” 미국헌법학회, 『미국헌법학연구』 제24권 1호, 329; 김기곤, “인권영향평가와 인권지표의 제도적 활용성,” 국가인권위원회, 『지방자치단체 인권제도 방향 모색 워크숍 자료집』, 2013.10.23. 74쪽 재인용.

40) 강현수, “인권영향평가와 지방행정 - 서울 성북구 사례를 중심으로 -”, 『제4회 인권도시포럼 자료집』 한국인권재단, 2013. 2. 4면 참조.

41) 노르웨이 개발협력단에서 발간한 인권영향평가를 위한 핸드북(Handbook in Human Rights Assessment)은 프로젝트로 인하여 기대되는 인권에 대한 긍정적, 부정적 영향을 평가하고, 그에 대한 차별 조사가 필요한지를 권고해 주는 역할을 한다. 핸드북 내에 점수로 평가할 수 있는 표가 삽입되어 있는데, 이 표는 계획의 사전 준비 단계에서 향후 기대할 수 있는 인권 증진 효과를 살펴보고, 실제 프로젝트의 이행단계에서 어떤 효과가 나타났는지를 대략적으로 알아낼 수 있다. 국가인권위원회, 『지방자치단체 인권제도 방향 모색 워크숍 자료집』, 2013.10.23. 62쪽. 인권영향평가제도에 대한 자세한 내용은 62-97쪽 참조.

42) 김기곤, 앞의 글, 74쪽.

아니다.

국가인권위원회의 인권기본조례 표준안에는 지자체장에 대하여 인권영향평가서 작성을 요구할 수 있고, 특별한 사유가 없는데도 인권영향평가 미이행시 지자체장에게 추진중인 조례·정책 등의 개선 및 중단을 권고할 수 있다고 규정하고 있다. 현행 조례에서 인권영향평가를 규정하고 있는 조례는 극소수(광주, 서울성북구)이며 그나마 실제로 이행한 곳은 성북구가 유일하다. 한편, 인권영향평가를 지자체 차원에서 하기는 어렵다는 지적도 제기되고 있고, 또는 인권영향평가를 지자체의 업무로 규정하는 것은 조례의 관할권을 과도하게 확장하는 것이라는 비판도 있다.

V. 인권에 기반한 지자체 행정과 인권제도화의 과제

이상에서 논의한 것처럼, 지방자치단체 인권제도화 과정에 있어서 가장 중요한 것은 인권조례 제정 등 외형적인 제도 마련으로 끝나는 것이 아니라, 각 지역사회에서 어떻게 인권의 기준을 세우고 실효성있게 운영해야 할 것인지 고민하는 작업이 선행되어야 한다. 일단 각 지역에서 만드는 인권조례는 인권관련법의 실패를 보완하는 역할을 하며 지역 주민들의 인권 보호와 증진을 위한 중요한 통로가 될 것으로 기대된다. 그뿐만 아니라 ‘인권에 기반한 지방행정’을 시도함으로써, 인권현실 개선을 위한 지방자치단체 및 지방의회의 역할을 구체적이고 세밀하게 규정함으로써 지역 책임기관의 의무와 책임의 범위를 넓힐 수 있을 것으로 보인다.

지역사회와 주민의 입장에서 볼 때, 조례 등 지자체 자치법규는 주민의 삶에 실질적인 영향을 미친다는 점에서 국가법령에 비해 더욱 주민친화적이며 생활 밀착적이라는 강점이 있다.

그런데, 현재 제정되어 운영되고 있는 인권조례 현황을 고찰해 보면, ‘풀뿌리 민주주의’를 실현하기 위한 기대만큼의 실효성을 담보하고 있지는 못하고 있다. 인권조례 제정을 필두로 한 인권제도화 과정 속에서 드러나는 문제점을 해결하고, 바람직한 인권거버넌스를 위해 향후 전개되어야 할 과제를 개략적으로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 인권조례 제정의 확산을 위해 계속적으로 노력해야 한다. 국가인권위원회의 인권조례 제정 권고 이후 급속하게 늘어 현재 50여개의 지자체에서 인권조례가 제정되었지만 전체 지자체에 인권 조례가 제정될 때까지 끊임없이 노력해야 한다.

둘째, 인권조례가 주민의 실질적 인권신장을 도모할 수 있도록 실효성을 확보해야 한다. 조례의 제정에 가장 큰 실질적 역할을 하는 것은 지방의회일 것이다. 지방의회는 상위법령을 이행하기 위해서 필요한 조례를 제정하기도 하지만 상위법과 관계없이 조례를 제정할 수도 있다.⁴³⁾ 그러나 우리나라 지방의회는 이 문제에 대해 지극히 소극적이어서 상위법이 없는 상황에서는 특별한 이유가 아니고서는 조례제정에 적극적으로 나서지 않고 있다. 특히, 지방 의회를 구성하고 있는 일부 구성원들의 인권의식은 왜곡되어 표출되기도 하는데, 이러한 ‘왜곡된’ 인식 가운데는 단순히 ‘진보 대 보수’를 넘어서 좌우 이데올로기 대립 등 편향된 정치 이데올로기가 작용하기도 한다.

43) 나아가 지역차원의 인권조례 입법은 지역적 수준의 인권 향상만을 도모하는 것이 아니라 중앙정부 차원에서 차별 금지법이나 인권교육법과 같은 법규의 제정을 이끌어 내는 밑거름이 되기도 한다. 예를 들면, 1992년 청주시행정 정보공개조례는 오히려 정보공개법이라는 상위법을 제정하는 기초가 되었으며, 1996년 기초자치단체인 광주광역시 동구 조례 「저소득 주민생계보호지원조례」가 전국적 수준으로 확대되어 「국민기초생활보장법」을 제정하도록 한 사례는 인권조례가 법률로 확대된 대표적인 사례이다. 안진, “인권도시 광주시의 인권조례 들여다 보기,” 한국인권 재단, 「제2회 인권도시 만들기 토론회 자료집」, 2011년 4월 29일, 35쪽.

지역에 따라서는 인권을 둘러싼 지역 정치세력간의 정치적 타산을 넘어서는 용기가 필요한 이유이다.

셋째, 지자체 내에 인권전담 사무조직의 정비가 필요하다. 현재 진행되고 있는 인권제도화의 가장 큰 문제점은 대부분의 지방자치단체에서 실질적인 인권업무를 추진해 나갈 전담 사무조직이 정비되지 않고 있다는 점이다. 전담 사무조직 없이 밀어닥치는 인권업무를 추슬러 나간다는 것은 어불성설이다. 전담사무조직의 부재는 곧바로 예산안 부재로 이어진다. 인권조례를 시행하려면 무엇보다 시급한 것은 인권전담기구가 제 기능을 할 수 있도록 충분한 인력 및 예산이 확보 되어야 한다. 왜냐하면, 해마다 예산 수립 기간이 되면, 다음해의 업무추진을 위해 업무추진 계획 및 소요예산을 편성해야할 터인데, 전담사무조직 없이 검무를 하는 1-2 명의 직원을 둘 경우에는 구체적이고 독립적인 예산을 편성하기란 거의 불가능하기 때문이다. 힘든 과정을 거쳐 제정된 인권조례가 더 이상 '방치' 되거나 '무력화' 되는 것은 막아야 되는데, 이를 위해서는 '인권센터'와 같은 인권전담기구를 설치하는 것은 필수적인 요건인 것이다.⁴⁴⁾

넷째, 사회 전체 구성원을 향한 지속적인 인권교육이 시행되어야 한다. 조례 제정의 열쇠를 쥐고 있는 지방의회 의원들은 물론 공무원 및 지역사회 구성원의 인권의식은 여전히 낮은 편이다. 이에 따라 지방자치단체 집행부는 실효성있는 인권제도화 노력에 소극적이게 된다. 지자체 집행부가 인권제도 운영에 소극적이면 지방의회 의원들이라도 적극적으로 감시하고 견제를 해야 하는데, 현재 이러한 태도를 보이고 있는 지자체는 손가락에 꼽을 정도이다.

마지막으로, 시민단체를 중심으로 한 시민사회의 적극적 태도가 중요하다. 앞에서 논의한 초기 인권조례 제정 사례에서 알 수 있듯이 인권조례 제정 및 제도화의 과정에서 시민사회의 역할은 필수적이다. 또한 인권조례가 만들어졌다고 해서 그것으로 만족해서는 안된다. 지속적이고 주도면밀한 행정 감시와 의정 감시를 통해서 자자체 집행부와 지방의회 의원들의 의무 이행을 적극적으로 촉구하고, 설득해 나갈 필요가 있다. 지자체 집행부와 의회는 인권조례에 대한 막연한 부담감을 가지는 측면도 있다. 이러한 부담감은 앞서 거론한 인권의식과 인권감수성의 부족에서 비롯되는 근본적인 측면도 있지만, 인권조례에 담겨있는 내용과 그 실효성에 대한 정보 제공 등 설득작업이 부족했기에 기인하는 면도 있다고 본다. 궁극적으로 인권조례의 제정과 그 실행은 주민 전체의 인권 보호와 증진뿐만 아니라 지역 민주화에도 기여하게 되며, 지방자치단체가 지역 민주화를 위하여 주어진 역할을 제대로 해내는 필수적인 과정이라는 점을 공유하는 것이 중요하다고 본다.

44) 그런 측면에서 볼 때, 전국 244개 지자체 중에서 이제 50여개의 지자체에서 인권조례가 만들어져 있지만, 이러한 외형적인 발전이 고무적임에도 불구하고, 전담 인력의 부재로 인해 지자체의 인권 업무가 '전시행정'으로 그치고 말 것이라는 우려를 지울 수 없다. 50여개 인권조례에서 '인권센터' 등 전담 사무조직을 규정하고 있는 조례는 8개에 불과한데, 전담사무조직 없이 기존 부서에 '떠넘기기식' 추가 업무의 하나로 인권업무를 담당시키는 한, 인권 관련 업무의 집중과 확장성은 요원한 것이다.

사례발표

인권도시 서울, 도전과 과제
염규홍 (서울시 시민인권보호관)

1. 서울시 인권 보장 체계

1) 서울특별시 인권기본조례

서울시는 시민의 인권을 보호하고 증진하며, 인권이 생활 속에서 실현되는 인권도시를 지향하기 위해 2012년 9월 10일 서울시의회에서 <서울특별시 인권기본조례>를 제정하고, 9월 28일부터 시행하였다. 인권기본조례는 서울시의 아동, 청소년, 여성, 장애인 등 인권 관련 분야들을 포괄하는 기본조례이며, 다른 분야의 인권조례를 제정할 때에는 이 기본조례의 기본으로 하여 제정되어야 함을 규정하고 있다.

○ 서울시 인권 관련 조례

- 서울특별시 인권기본조례(2012. 9. 28. 시행)
- 서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례(2011.7.14. 시행)
- 서울특별시 어린이·청소년인권조례(2012.11.1. 시행)
- 서울특별시 성평등 기본조례(2013.1.1. 시행)

인권기본조례에서는 서울시민의 범위를 규정하고 있는데, 시에 체류하거나 작업장에서 근로하는 사람까지 그 범위를 확대하고 있는 게 특징이다.

○ 시민의 범위 확대

- 서울시에 주소 또는 거소를 둔 사람(주민등록을 둔 사람보다 확대)
- 시에 체류하고 있는 사람
- 시에 소재하는 사업장에서 근로하는 사람

2) 서울시 인권보장 체계

인권기본조례에 의하면 서울시 인권보장체계는 인권위원회, 시민인권보호관, 인권센터의 세 기관으로 이루어지게 된다.

인권위원회는 15명으로 구성되며, 비상설기구이다. 연 4차례의 정기회의와 필요시 회의를 개최할 수 있다. 2013년에는 '5개년 인권정책 기본계획' 등을 심의하느라 월 1회 이상 전체회의와 별도의 소위원회 회의를 개최하였다. 인권위원회는 서울시의 인권정책 기본계획(5개년) 및 연도별 시행계획에 대한 심의 및 자문, 시민의 인권에 영향을 미치는 정책 및 법규에 대한 자문, 인권센터 운영에 대한 자문 등을 하고, 시의 자치법규와 정책 등이 시민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 시장에게 개선을 권고할 수 있다.

2012년 11월 27일 출범한 인권위원회의 위원장은 문경란 전 국가인권위 상임위원이며, 부위원장은 박래군 인권재단 사람 상임이사이며, 나머지 인권위원으로는 박김영희 장애인차별금지추진연대 사무국장, 양혜우 전 이주인권연대 대표, 이남신 한국비정규직노동센터 소장, 김형완 인권정책연구소 소장, 이성훈 한국인권재단 상임이사, 조효제 성공회대 교수, 홍성수 숙명여대 교수, 백미순 한국성폭력상담소 소장, 강남식 한국양성평등진흥원 교수, 장서연 변호사 등이다.

인권침해 사항에 대하여 조사기능을 수행하는 일종의 옴부즈만 제도로써 시민인권보호관을 두고 있으며, 5명을 둘 수 있으나 첫해에는 3명으로 출범하였다. 여러 도시에서 인권 관련 조례가 제정되어 시행되고 있으나, 인권침해에 대한 조사를 수행하는 기구를 둔 것은 서울시가 최초이다. 시민인권보호관은 35시간 시간제계약제 형태로 채용되었으며, 인권센터 소속이나 결재나 조사 등을 독립적으로 수행하고 있다.

시민인권보호관은 서울시의 업무와 관련한 인권침해 사항을 독립적으로 조사하여 인권침해의 경우 시장에게 시정권고를 하는 역할을 맡고 있다.

- 시민인권보호관 조사 범위
 - 서울시 및 그 소속 행정기관
 - 자치구(시의 위임사무에 한한다)
 - 시가 출자·출연하여 설립한 기관
 - 시의 사무위탁기관(시의 위탁사무에 한한다)
 - 시의 지원을 받는 각종 복지시설

- 신청 자격
 - 시정과 관련하여 인권침해를 당한 사람
 - 그 사실을 알고 있는 사람과 단체

인권센터는 혁신기획관 산하로 담당관은 일반공무원인 과장이 맡고 있다. 3개 팀으로 구성되어 있는데, 인권정책 등을 조율하는 인권정책팀, 인권교육과 인권단체와 협력을 맡고 있는 인권협력팀, 인권상담 및 시민인권보호관 업무를 지원하는 인권보호팀이 있다.

인권센터는 인권정책 기본계획 및 시행계획 수립, 인권보고서 발간, 공무원에 대한 인권교육, 서울시민 인권현장 제정, 서울시 인권위원회 운영 지원, 민간의 인권보호 및 증진활동 등을 지원하고 있다.

지난 7월 10일 ‘인권도시 서울의 기본방향을 제시하고 인권정책 청사진을 밝힌’ 5개년 인권정책 기본계획을 마련하여 발표하였다. 기본계획에서는 장애인 정책을 탈시설 중심으로 전환하고, 이주민 인권전담 창구 신설, 인권 피해자 및 공권력 피해자 치유 지원, 교통약자의 이동권 보장을 위해 2015년까지 전체 시내버스가 50%를 저상버스로 교체하는 등의 서울시 각 부처에서 시행할 인권정책을 담았다. 인권센터는 내년도에 시민들이 참여하여 함께 시민인권현장을 만드는 계획을 추진중에 있다.

또한 조례에서는 공무원들의 인권교육을 연 1회 실시하도록 의무화하였다. 인권센터에서는 서울시 및 소속 기관 전 직원과 사무위탁기관 및 복지시설 종사자들을 대상으로 인권교육을 실시하고 있는 중이다.

2. 조사 신청 사건 분석 및 결정례

11월 14일 현재 서울시 인권센터에서 155건을 상담했으며, 이 중에서 조사 의뢰를 신청한 사건이 49건이다. 이 중 12건이 인권침해로 결정되어 권고를 했으며(6건 중복 신청), 15건이 조

사중이며, 각하 13건, 기각 6건, 취하 4건 등이다. 각하는 시 위임사무가 아닌 구청의 업무 관련, 그리고 노동위원회나 다른 기관의 조사 및 법원의 소송중인 이유가 많았다.

인권침해 대상기관은 본청이 12건, 구청이 6건, 산하 사업소 22건, 위탁시설 5건 등이며, 신청내용별로는 차별이 10건, 인권침해가 39건이며, 인권침해 중에는 욕설 등 언어에 의한 인권침해 12건이 포함되어 있다.

< 65세 이상 화교 등 영주권자에 대한 지하철 무임승차 차별 (권고내용)>

시민인권보호관은 서울특별시(아래 서울시)에 거주하고 있는 65세 이상 화교 등 영주권자들에 대해 서울시가 지하철 무임승차 혜택에서 제외한 것은 합리적 이유없이 국적을 이유로 교통수단의 이용과 관련하여 배제한 것이므로 「국가인권위원회법」 제2조에서 규정한 평등권 침해의 차별행위라고 결정하며, 서울특별시장에게 「서울특별시 인권기본조례」 제21조에 따라 다음과 같이 권고한다.

- 서울시장은 「서울시 인권기본조례」 2조, 「지방자치법」 12조에서 규정한 것처럼 서울시에 거주하고 있는 이주민을 서울시 시민으로 인정하고, 서울시에서 시행하는 정책에서 이주민을 배제하거나 불리하게 대우함으로써 차별하지 않아야 한다. 서울시장은 이주민의 체류목적 및 기간 등을 고려하여 서울시에서 시행하는 각종 복지시책에서 이주민들에게도 적절하고 합당한 권리보장책을 마련해야 한다.

- 화교 등을 포함한 영주권자는 서울시에 영구적으로 거주할 수 있는 법적 지위를 지니고 있으며, 서울시장과 구청장 및 광역 및 기초 지방자치단체 의원을 선출하는 투표권을 보유한 유권자이며, 주민투표권, 조례 제정 및 개폐 청구권 등의 권리를 지니고 있는 대한민국 국적의 시민과 차이가 거의 없는 서울시민이다. 서울시는 18세 이하 청소년에게 지하철과 버스요금에 대한 할인제도를 실시하고 있는데 이주민 청소년에게도 동일하게 적용되고 있으며, 부산광역시와 대구광역시에서도 65세 이상 영주권자에게 2010년부터 무임승차제도를 실시하고 있다. 지하철 운영기관의 적자 누적이 지속되고 있고, 타 시도와의 협조 등의 어려움이 있다고 하지만 서울시장과 서울메트로 및 서울도시철도공사 사장은 65세 이상 화교를 포함한 모든 영주권자들에게 운송약관 등을 개정하여 지하철 무임승차제도를 실시할 것을 권고한다.

<전과를 이유로 한 공무원 임용 차별 (권고 내용)>

임용결격 사유에 해당하지 않는 경미한 범죄(벌금형 30만원)임에도 불구하고 사기죄는 일괄적으로 사회통념상 공무원에 부적격하다는 판단은 법률이나 관련 규정에 근거하지 않는 자의적인 판단이다. 업무와 무관한 영역에서 발생한 경미한 사기죄 전과와 신청인이 지원한 공원녹지관리원의 업무 사이에는 필수불가결한 관계가 없어 부적격 판단의 합리적인 근거를 찾아보기 어렵다.

결론적으로 ○○공원녹지사업소의 행위는 합리적인 이유없이 ‘사기죄가 사회통념상 공직 임용에 부적격하다’는 자의적 판단에 따라 임용에서 배제한 것으로, 전과자라는 사회적 신분을 이

유로 한 고용 차별로서, 헌법에서 보장하고 있는 평등권을 침해한 인권침해로 판단된다.

또한 「국가정보원법」 제3조 제2항의 위임으로 만들어진 「보안업무규정」 제31조(신원조사) 제2항에서는 신원조사의 대상을 ‘공무원 임용 예정자, 비밀취급인가 예정자, 해외여행을 하고자 하는 자(입국하는 교포를 포함한다), 국가 중요시설·장비 및 자재 등의 관리자와 기타 각급기관의 장이 국가보안상 필요하다고 인정하는 자, 공공단체의 직원과 임원의 임명에 있어서 정부의 승인이나 동의를 요하는 법인의 임원 및 직원, 기타 법령이 정하는 자’로 엄격히 제한하고 있다. 현재 공무직 채용 예정자를 대상으로 하는 신원조사의 근거가 되는 「서울특별시 공무직 관리 규정」은 서울시의 훈령으로서 「보안업무규정」에서 정하고 있는 ‘법령’에 포함되지 않아 신원조사의 근거로 적법하지 않은 것으로 판단된다.

위 사건에 대하여 인권침해가 인정되므로 「서울특별시 인권기본조례」 제21조에 따라 서울시장과 ○○공원녹지사업소장에 대해 다음과 같이 시정권고 한다.

-○○공원녹지사업소장은 전과자라는 사회적 신분을 이유로 무기계약직 임용에서 신청인을 부당하게 제외시킨 사실에 대해 사과하고, 신청인의 무기계약직 임용 불합격처분을 취소할 것을 권고한다.

-서울시장은 공무직 및 기간제근로자 등의 채용 시 ‘사회통념’과 같은 차별적 요소를 배제한 채용 방침을 정비하여 서울시의 해당 기관에서 준수하도록 하고, 이의 준수 여부를 점검할 것을 권고한다.

-서울시장은 「서울특별시 공무직 관리 규정」(서울특별시훈령 제977호) 제9조(채용)에 사용부서가 공무직을 신규채용 하고자 하는 때에 신원조사를 한 후에 채용하도록 한 것은 적법하지 않으므로, 공무직 임용 예정자를 대상으로 실시하는 신원조사에 대하여 전면적으로 검토하고 시정 조치할 것을 권고한다.

< 서울지하철 객실 내 CCTV에 의한 인권침해 (권고 내용) >

위 사건에 대하여 서울메트로와 서울도시철도공사의 지하철 객실 내 설치된 CCTV가 범죄예방 효과에 대해 명확하게 검증되지 않았고, 시민의 사생활 침해 등 인권침해를 유발할 수 있는 개연성이 있음을 인정할 수 있다.

다만, 2012년 9월 27일 서울시 투자심사위원회가 서울메트로 1, 2(구형), 3, 4호선과 서울도시철도공사 5, 6, 8호선 모든 전동차 객실 내 CCTV를 설치하는 2단계 총사업비 127억에 대해 시급성이 떨어지고 범죄예방 효과가 불확실하다며 재검토를 결정하여 2단계 사업이 전면 보류되었고,

2013년 1월 28일 개인정보보호위원회의 「지하철 전동차 내 CCTV 운영관련」 의견 표명에 대한 이행사항으로 이미 서울메트로와 서울도시철도공사가 공사 홈페이지에 「객실 내 CCTV 설치·운영현황」을 공개하였고, 「개인정보보호를 위한 영상정보처리기기 설치 운영 예규」등을 마련하고 있는 것을 감안하여 「서울특별시 인권기본조례」 제21조에 따라 다음과 같이 개선 조치할 것

을 권고한다.

1. 서울메트로 사장과 서울도시철도공사 사장에게

가. 전동차 객실 내 CCTV를 관리하는 담당자 및 기관사(차장)에 대해 집합교육 형태로 인권 교육을 실시하되, 서울시 인권센터에서 추천하는 강사로 하여금 실효성을 담보하도록 하고,

나. 전동차 운전실 내 CCTV 모니터에 대해 기관사(차장)의 불필요한 임의조작 방지를 위한 방안을 마련하고,

다. 객실 내 CCTV를 설치·운영하고 있다는 사실에 대해 해당 전동차 객실 승객들에게 적절한 안내방송을 하고,

라. 수사기간의 요청에 의한 지하철 CCTV 영상제공은 수사에 필요한 최소한의 범위에서 제한적으로 제공을 할 것을 권고한다.

2. 서울특별시시장에게

가. 서울시 공공기관에 CCTV를 설치함에 있어 충분한 시민의 의견을 수렴할 수 있도록 관리·감독을 철저히 하고,

나. 서울메트로 1, 2(구형), 3, 4호선과 서울도시철도공사 5, 6, 8호선 모든 전동차 객실 내 CCTV를 설치하는 2단계 사업에 대해 범죄예방 효과가 검증되기 전까지 재고할 것을 권고한다.

< 서울시 위탁업체 내 직원 간 성폭력 (권고 내용) >

위 사건에 대하여 인권침해가 인정되므로 「서울특별시 인권기본조례」 제21조에 따라 서울시장과 (주)○○○ 사장⁴⁵⁾에 대해 다음과 같이 시정권고 한다.

첫째, 서울시장은 ○○○○○○센터 위탁업체가 이번 사건에 대하여 적절한 조치를 취하고 향후 재발방지를 위한 실효성 있는 성희롱예방대책 수립하도록 한 이후, 이의 실시 결과에 대하여 정기적으로 관리 감독할 것을 권고한다.

둘째, (주)○○○ 사장은 ①성희롱 가해자인 강○○에 대하여 징계조치하고 서울시 인권센터가 추천하는 강사에 의한 성희롱예방교육을 받도록 하며, ②피해자에게 2차 피해를 야기한 박○○, 현○○, 최○○, 윤△△에 대하여 경고조치하고, 서울시 인권센터가 추천하는 강사에 의한 관리자 대상 성희롱예방교육(사내에서 성희롱이 발생하였을 경우 관리자의 역할 등 포함)을 받도록 하고 ③강○○, 박○○, 현○○, 최○○, 윤△△이 피해자에게 공식적으로 사과하도록 하고 ④피해자의

45) 「행정심판법」제2조의 4 "행정청"이란 행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관, 그 밖에 법령 또는 자치법규에 따라 행정권한을 가지고 있거나 위탁을 받은 공공단체나 그 기관 또는 사인(私人)을 말한다. (주)○○○는 민간기업이지만 서울특별시의 조례에 따라 서울특별시 ○○○○○○센터 업무를 위탁받은 관계에 있으므로 공공기관에 준하는 책임과 의무를 가지고 있는 '행정청'에 해당한다. 이와 같이 이유로 ○○○○○○센터와 관련한 본 사건에 대해서 시민인권보호관은 (주)○○○에 직접 시정권고한다.

대법원은 국민건강보험공단이 자체적으로 실시하여야 할 직원들에 대한 민원서비스기본과정 교육에 관한 위탁교육 계약을 체결하고 약 2개월 사이에 8회에 걸쳐 위탁교육을 실시한 경우, 그 위탁교육을 실시한 강사는 상당기간 공공기관과 일정한 관련을 맺고 공공기관의 업무를 수행하고 있는 사람으로서 구 남녀차별금지및구제에관한법률상의 '공공기관의 종사자'에 해당한다고 한 판시한 바가 있다. (대법원 2005.7.8 선고 2005두487)

피해회복에 필요한 조치(유급휴가 및 심리치료 제공)를 취할 것을 권고한다.

또한 (주)○○○ 사장은 본 사건의 후속조치로서 ⑤사건 관련자 이외의 모든 관리자 및 간부(○○○○○○센터 및 본사)에 대한 성희롱 예방 및 성희롱 발생 시 관리자의 역할에 대한 교육을 실시하고 ⑥향후 재발방지대책으로서 전문가에 의한 성희롱 예방교육 및 관리자에 대한 별도의 성희롱예방교육을 정기적으로 실시하고, 실효성 있는 성희롱예방지침(서울시 성희롱예방지침 참조)을 수립하여 시행할 것을 권고한다.

< 산하사업소의 공무원에 대한 보안서약서 강요 등 인권침해(권고내용) >

○○○공원의 공무원에 대한 보안서약서 작성 요구가 양심의 자유를 침해했는지에 대해 살펴보면, 헌법 제19조에서 말하는 양심에는 세계관·인생관·주의·신조 등은 물론 이에 이르지 아니하여도 널리 개인의 인격형성에 관계되는 내심에 있어서의 가치적·윤리적 판단도 포함되며, 양심의 자유는 널리 사물의 시시비비나 선악과 같은 윤리적 판단에 국가가 개입해서는 안 되는 내심적 자유는 물론 이와 같은 윤리적 판단을 국가권력에 의하여 외부에 표명하도록 강제 받지 아니할 자유까지 포함하고 있다. 다만, 헌법이 보호하려는 양심은 어떤 일의 옳고 그름을 판단함에 있어서 그렇게 행동하지 아니하고는 자신의 인격적인 존재가치가 허물어지고 말 것이라는 강력하고 진지한 마음의 소리이지, 막연하고 추상적인 개념으로서의 양심은 아니라고 할 것이다.

이를 비추어보면, ○○○공원의 보안서약서 작성요구가 양심의 자유보호영역과 전혀 관련이 없다고 할 수는 없으나 단지 보안서약서를 쓰게 한 것만으로 양심의 자유를 침해했다고 보기는 어렵다.

다만, 다른 공원사업소인 동부공원녹지사업소와 중부공원녹지사업소가 신규채용 공무원에 대해 보안서약서를 받은 사실이 없고, 근로계약서 내용 중 비밀엄수 내용을 포함한 것으로 대처하고 있으나 ○○○공원만 유독 보안 업무 및 핵심 기술업무를 담당하는 자인지 그렇지 않은 자인지 구분 없이 이미 업무과정에 지득한 비밀이 있는 자에게 요구해온 퇴직자 보안서약서와 동일한 내용을 신규채용자 전원에게 요구하였다는 면에서 근로자에게 과도한 부수의무를 지웠다고 볼 수 있다. 또 “본인은 이 기밀을 누설함이 이적행위가 됨을 자각하고”, “그 결과가 반국가 행위임을 자인하고 엄중한 처벌을 받을 것을 서약한다”라는 발생하지 않은 미래에 대하여 자신에게 불리한 진술을 하게 한 것으로 국가기밀의 의미와 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 않을 권리에 부합하지 않는다. 따라서 ○○○공원의 보안서약서 양식을 다른 공원사업소처럼 공무원 근로계약서에 “비밀유지의무” 내용을 포함하는 방식 등으로 개선할 필요성이 있는 것으로 보인다.

○○○공원의 공무원에 대한 근무환경이 부당한 처우인지에 대해 살펴보면, 「국가인권위원회법」 제2조 제3항 나호에 재화의 공급·이용과 관련하여 합리적 이유 없이 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있으며, 서울시와 전국공공운수사회서비스노동조합간에 맺은 「2012 단체협약」 제61조 제1항은 '갑(서울시)'의 식당, 휴게실, 의무실, 목욕탕, 세면장, 탈의실, 각종 운동시설, 작업대기실 등의 시설물을 '갑'의 여건을 고려하여

모든 공무원이 동등하게 이용할 수 있고, 같은 협약 제2항 '갑'은 적정 장소에 현장 작업대기실을 노사협의를 통해 충분히 마련할 것을 규정하고 있다.

○○○공원의 예산부족과 서울대공원 시설부지가 그린벨트지역이라는 특수성을 감안하더라도, 공무원 대기실 및 샤워시설로 사용되고 있는 비닐하우스나 컨테이너 등은 불법시설물이라는 점은 변함이 없고, 일반 직원들을 위한 동물원샤워장, 종관소샤워장이 있음에도 불구하고 조경과 소속 공무원들은 그동안 이를 사용하지 못하였다. 더구나 다른 공원사업소의 경우 각 공원 및 작업장마다 공무원 대기실(휴게실) 및 샤워시설이 적법하게 구비하여 운영하고 있는 것을 비교해 볼 때, 신청인이 처한 근무환경은「헌법」 제11조에서 보장하고 있는 평등권을 위반한 차별에 해당하는 것으로 판단된다.

위 사건에 대하여 유사한 인권침해 행위의 재발방지를 위하여「서울특별시 인권기본조례」 제21조에 따라 다음과 같이 개선 조치할 것을 권고한다.

1. ○○○공원장에게

가. 공무원 보안서약서 개선방안을 마련할 것

나. 공무원 대기실 및 샤워시설 등 열악한 공무원 근무환경을 개선 할 것을 권고한다.

2. 서울특별시시장에게

가. 서울시 공무원 등 보안서약서 양식을 검토하여 개선방안을 마련할 것

나. 서울시 공무원 근무환경개선을 위해 노력하고, 관리·감독을 철저히 할 것을 권고한다.

< 비인가 대안교육기관에 대한 급식 및 교육비 지원 차별 (권고내용) >

교육이란 본래 사회적인 성격을 지니고 있고, 한 개인이 잘 교육될 경우 그 혜택은 당사자에게만이 아니라 사회 전체에 미친다는 점에서 공익적 활동입니다. 그러므로 교육의 운영주체나 운영형태보다는 교육의 목표와 내용이 '공공성'을 판단하는데 더 중요한 기준이 될 수 있으며, 어떤 교육이 국가의 건강한 시민을 길러내어 공공적인 가치를 실현하기 위한 교육으로서 역할을 한다면 마땅히 공익적 기능을 하는 공교육에 해당합니다.

그러나 비인가 대안교육기관은 '비인가'라는 이유로 여러 재정적 지원에서 소외되어 자녀 교육이나 학교 운영에 어려움을 겪고 있습니다. 비인가 대안교육기관 학생들은 서울시 초등학교 및 중학교 1~2학년을 대상으로 실시되는 친환경무상급식 대상에서 제외되고 있고, 학습준비물비 등을 포함한 각종 학비지원에서도 제외되고 있습니다. 또한 기초생활수급자 가정, 법정한부모 가정, 차상위 가정 등 경제적·사회적 약자층에 지원되는 교육비 지원대상에서도 배제되고 있습니다. 신청인 등은 비인가 대안교육기관에 다니는 청소년도 정부로부터 동등한 지원을 받을 권리가 있으며,「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」에서도 비인가 대안교육기관에 대한 지원과 복지지원에서 차별을 받지 않도록 명시하고 있는데 현실적으로 지원이 이루어지지 않는 것은 인권침해에

해당한다고 주장합니다.

사실 우리 사회는 어린이·청소년에 대한 지원이 정규학교에 집중되어 있어, 학교 밖 청소년은 상대적으로 사회적 자원이 부족한데다, 이들에게 가해지는 사회적 편견의 무게까지 더해져 이들이 주체적으로 자립하고 사회생활을 영위하는데 어려움이 매우 큼니다. 또한 대체로 소규모, 비인가 상태로 운영되는 비인가 대안교육기관이 교사인건비, 학교운영비 등 정부의 재정지원을 제대로 받고 있지 못하기 때문에, 대안교육기관에 자녀를 보내는 학부모들은 상당 수준의 교육비를 부담해야 합니다.

서울시는 이런 문제에 대처하기 위하여「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」에서 비인가 대안교육기관에 대한 지원을 명문화하여 ‘급식비, 교육비 지원 등 예산의 범위 내에서 교육활동을 지원’하도록 하고 있을 뿐만 아니라 ‘비인가 대안교육기관을 다니는 빈곤 어린이·청소년이 그로 인하여 복지 지원에서 차별을 받지 않도록 해야 한다’고 명시하였습니다. 또한 2012년 10월 <서울시민복지기준>을 제정하여 교육분야에서 모든 시민이 경제적 상황, 지역별 격차, 개인의 차이와 무관하게 헌법에 보장된 교육기회를 누리게 하는데 초점을 맞추어 최저기준을 정하였습니다. 최저기준은 의무교육의 ‘무상성’에 급식비 등 각종 교육경비가 포함된 것으로 인식하여 경제적 부담 때문에 균등한 교육기회가 침해되는 일이 없도록 하고 있습니다. 특히 이주민가정의 자녀, 장애를 가진 학생, 주류 문화와는 다른 가치관을 가진 학생 등이 교육권을 침해당하는 일이 없도록 동등한 학습환경을 제공해야 한다는 것을 강조하고 있습니다.

지금까지 살펴본 바와 같이 대안교육기관의 공공성 및 기능이 정규학교와 본질적으로 다를 바가 없는데 정규 학교와 비인가 대안교육기관 간의 급식비 및 학비 지원에 차별을 두는 것은 합리적 이유가 없는 차별로서, 「헌법」에서 보장하고 있는 평등권을 침해하고 있으며, 「국가인권위원회법」제2조에서 정하고 있는 ‘평등권 침해의 차별행위’에 해당하는 것으로 판단됩니다.

또한 헌법재판소는 판례를 통해 어린이와 청소년의 행복추구권에 포함된 ‘인격의 자유로운 발현권’과, 학부모의 ‘자녀 교육권’을 기본권으로 인정하고 있으므로 다양한 교육기회가 보장될 수 있도록 하는 것은 국민의 기본권 보장에 해당한다는 것을 분명히 하고 있습니다. 세계인권선언이나 국제규약에서도 다양한 교육기회를 자유롭게 선택할 권리를 천명하고 있습니다.

서울시가 이미 관련 조례 및 <서울시민복지기준>에서 분명하게 밝힌 바와 같이 다양한 교육기회를 보장받는 것은 국민의 기본권이며 정부가 이를 보장할 책무가 이렇듯 명백한데도 인가를 받지 않았다는 이유로 비인가 대안교육기관 학생들에 대한 지원을 소홀히 하는 것은 학생과 학부모 모두의 기본권을 중대하게 침해하고 있는 것으로 판단됩니다.

정부는 이제 기존의 정규교육으로 분류되는 제도권 공교육뿐 아니라, 내용적 공공성을 지니는 다른 종류의 교육에 대한 지원을 통해 누구나 다양한 교육 기회를 보장받을 수 있고 다양한 조건에 있는 청소년들이 보호받고 교육받을 수 있는 사회 조건을 마련하는데 적극적으로 노력해야 할 것입니다. 대안교육기관에 대한 재정지원의 규모나 방식에 대해서는 향후 면밀한 정책적

검토가 뒤따라야 할 것이나, 적어도 현재 서울시가 정규학교 학생에게 제공하는 수준의 지원은 조속히 이루어지도록 조치해야 할 것입니다.⁴⁶⁾

시민인권보호관은 다음과 같은 이유로 비인가 대안교육기관에 대한 급식 및 교육비 지원 차별은 평등권 침해이며 궁극적으로 교육권 침해로 인정되므로, 서울시장에게 다음과 같이 시정할 것을 권고합니다.

첫째, 서울시장은 어린이·청소년 관련 정책을 수립할 때, 비인가 대안교육기관 재학생들이 배제되거나 차별받지 않도록 각별한 주의를 기울일 것을 권고합니다. 특히 서울시에는 대안교육기관 관련 정책을 총괄하는 업무가 분장되어 있지 않으므로, 이 업무에 대한 분장이 필요합니다.

둘째, 서울시장은 「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」에서 정한 바에 따라, 서울시에 소재하는 비인가 대안교육기관 재학생을 대상으로 급식비 지원 및 교육비(교사인건비 등) 확대 지원 계획을 수립하여 시행할 것을 권고합니다.

셋째, 서울시장은 「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」에서 정한 바에 따라, 현재 비인가 대안교육기관에 재학 중인 국민기초생활수급자, 법정한부모가족, 저소득 장애인, 법정차상위계층 등 소외계층 어린이·청소년에 대한 교육비 지원계획을 수립함으로써, 비인가 대안교육기관 재학생이 복지 지원에서 차별받는 일이 없도록 할 것을 권고합니다.

46) 안양시에서는 「안양시학교 밖 청소년 교육지원 조례」, 「안양시 친환경 학교급식 지원에 관한 조례」를 근거로 시 소재 비인가 대안교육기관 2곳에 급식비를 지원하고 있으며(미인가 대안교육기관 지원 현황 자료 제출, 안양시 교육협력과-10511, 2013. 9. 17), 수원시에서는 「수원시 학교급식 지원 조례」만을 근거로 비인가 대안교육기관 1곳에 급식비를 지원하고 있다(비인가 대안교육기관 지원 현황 회신, 수원시 교육청소년과-15384, 2013. 9. 17). 수원시는 「수원시 학교급식 지원 조례」제5조(지원대상) ①항 5호 “그 밖의 시장이나 경기도교육감·관할교육청이 필요하다고 인정하는 학교 및 시설”을 근거로 비인가 대안교육기관에 급식비를 지원하고 있다. 「서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례」제4조에도 “그 밖에 시장 및 교육감이 필요하다고 인정하는 시설”이라고 정하고 있지만, 서울시는 이 조항을 근거로 지원하는 시설이 없다.

첨부 / 국가인권위원회법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "인권"이란 「대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.

3. "평등권 침해의 차별행위"란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 "차별행위"라 한다)로 보지 아니한다.

가. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 용자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다)과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

나. 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

다. 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

라. 성희롱[업무, 고용, 그 밖의 관계에서 공공기관(국가기관, 지방자치단체, 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 「공직자윤리법」 제3조의2제1항에 따른 공직유관단체를 말한다)의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니한다는 이유로 고용상의 불이익을 주는 것을 말한다] 행위

4. "장애"란 신체적·정신적·사회적 요인으로 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 상태를 말한다.

제30조(위원회의 조사대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 인권침해나 차별행위를 당한 사람(이하 "피해자"라 한다) 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 위원회에 그 내용을 진정할 수 있다.

국가기관, 지방자치단체, 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 「공직자윤리법」 제3조의2 제1항에 따른 공직유관단체 또는 구금·보호시설의 업무수행(국회의 입법 및 법원·헌법재판소의 재판은 제외한다)과 관련하여 「대한민국 헌법」 제10조부터 제22조까지의 규정에서 보장된 인권을 침해당하거나 차별행위를 당한 경우

2. 법인, 단체 또는 사인(私人)으로부터 차별행위를 당한 경우

대한민국 헌법에서 규정한 인권 항목들

가. 자유권 : 국가로부터의 자유

- 인간의 존엄과 가치(헌법 제10조), 행복추구권(10조), 평등권(11조), 신체의 자유(12조), 강제 노력을 받지 않을 권리(12조), 고문받지 않을 권리(12조), 진술거부권(12조), 변호인의 조력을 받을 권리(12조), 거주이전의 자유(14조), 직업선택의 자유(15조), 주거의 자유(16조), 사생활비밀과 자유(17조), 통신의 자유(18조), 양심의 자유(19조), 종교의 자유(20조), 언론출판집회결사의 자유(21조), 학문예술의 자유(22조), 재산권(23조), 선거권(24조), 공무담임권(25조), 공정하고 신속한 재판을 받을 권리(27조) / 생명권(헌법재판소, 당연히 보장받는 권리로 인정)

나. 사회권 : 국가에게 요구하는 권리(청구권)

- 교육받을 권리(31조), 근로의 권리(32조), 노동3권(33조), 인간다운 생활을 할 권리 등 사회보장권(34조), 환경권(35조), 혼인과 가족생활을 보장받을 권리(36조)

=> 국가인권위원회법 제30조 1항에서 국가기관 등에 의한 헌법 제10~22조까지 보장된 인권을 침해당하거나 차별행위를 당한 경우 국가인권위원회에서 조사 가능.

<첨부>

서울특별시 인권기본조례

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시(이하 “시”라 한다) 시민의 인권을 보호하고 증진하기 위한 정책을 수립·집행하도록 함으로써, 모든 시민이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하여 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “인권”이라 함은 헌법과 법률이 규정하고 있거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법이 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.
2. “시민”이라 함은 시에 주소 또는 거소를 둔 사람, 체류하고 있는 사람, 시에 소재하는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다.
3. “인권도시”라 함은 모든 시민의 인권이 생활 속에서 실현되며 행복한 도시공동체를 구현해 나가는 도시를 말한다.

제7조(인권정책 기본계획) ① 시장은 시민의 인권 보호 및 증진을 위한 인권정책 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여 시행하여야 한다.

② 기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 인권정책 기본 방향
2. 분야별 핵심 정책과제, 추진목표 및 실행계획
3. 기본계획의 실행을 위한 소요재원
4. 인권 관련 조사·연구 및 인권교육 실시
5. 인권 보호와 증진을 위한 국가 및 타 지방자치단체와의 협력
6. 그 밖에 인권도시 추진에 관한 주요 사항

③ 시장은 기본계획을 수립할 경우 공청회, 토론회 등을 통하여 시민 등의 의견을 수렴하여야 한다.

④ 시장은 인권 관련 실태조사를 실시하고, 그 결과를 인권정책 기본계획 수립에 반영하여야 한다.

⑤ 시장은 기본계획 기간이 만료된 후 6개월 이내에 그 추진사항을 평가하여 서울특별시 인권위원회에 보고하여야 한다.

제8조(연도별 시행계획) 시장은 기본계획을 기초로 하여 매년 연도별 인권정책 시행계획을 수립하여 시행하여야 한다.

제9조(인권보고서 발간) 시장은 2년 주기로 서울시민 인권보고서를 발간하여야 한다.

제10조(인권교육) ① 시장 및 시가 출자 또는 출연한 기관, 시의 사무위탁기관 및 시의 지원을 받는 각종 복지시설의 장은 소속 공무원 및 직원이 연 1회 이상 인권교육을 받도록 하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하여야 한다.

② 시장은 인권교육체계 마련과 효과적 시행을 위하여 인권교육 교재 개발, 인권교육 강사 양성 등을 지원 할 수 있다.

제11조(인권센터) ① 시장은 시민의 인권 보호 및 증진에 관한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 인권센터를 설치할 수 있다.

② 인권센터의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 시민인권보호관 운영 및 업무지원
2. 인권 관련 실태조사
3. 인권침해사항에 대한 접수 및 상담
4. 인권증진을 위한 프로그램 개발 및 교육, 홍보
5. 인권 보호와 증진을 위한 정책연구
6. 인권지수 연구 및 개발 관련 사항
7. 그 밖에 시민의 인권 보호와 증진을 위하여 필요한 사항

제12조(서울시민 인권헌장) 시장은 인권을 존중하는 가치를 구현하고 지속 가능한 인권도시를 만들기 위해 서울시민 인권헌장을 제정하여 선포한다.

제3장 서울특별시 인권위원회

제14조(설치) ① 시민의 인권 보호 및 증진을 위한 주요 시책에 대한 심의.자문을 하기 위하여 서울특별시 인권위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치한다.

② 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 기본계획 수립에 대한 심의.자문
2. 기본계획의 연도별 시행계획에 대한 심의.자문
3. 시민의 인권에 영향을 미치는 법규, 정책에 대한 자문
4. 인권센터 운영에 대한 자문
5. 그 밖에 시장, 위원장 또는 위원회 위원 3명 이상이 제안한 사안에 대한 심의.자문

③ 위원회는 제2항의 업무를 수행함에 있어 시에 자료의 제출을 요구하거나 관계 공무원으로 하여금 회의에 출석할 것을 요구할 수 있으며, 제18조 시민인권보호관에 인권침해 사항에 대한 조사를 의뢰하고, 시 인권정책에 대한 의견을 들을 수 있다.

제15조(구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내로 구성하며, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사람 중에서 시장이 위촉한다. 다만 서울특별시의회 의원 1명을 포함한 2명은 시의회 의장이 추천하는 사람을 위촉한다.

1. 인권분야에 대한 전문지식이 있고 학계에서 인권 관련 연구경험이 있는 사람
2. 인권분야 정부기관, 비영리 민간단체·법인, 국제기구 등에서 근무경험이 있는 사람
3. 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이 있고 인권관련 비영리 민간단체·법인으로부터 추천을 받은 사람

4. 시 인권 업무 담당 부서의 국장(당연직으로 한다)

③ 위원의 임기는 3년으로 하고 연임할 수 있다.

④ 보궐위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 한다.

⑤ 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당위원을 해촉할 수 있다.

1. 위원이 일신상의 사고 등의 사유로 직무를 수행하기 어려운 경우
2. 위원이 직무상 알게 된 비밀을 누설한 경우
3. 위원이 위원회의 회의에 자주 불참하거나 위원으로서 품위를 현저히 손상하는 등 위원의 직무를 수행하는데 부적당하다고 판단되는 경우

제16조(운영) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 직무를 총괄한다.

② 회의는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 연4회 개최하고, 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1이상의 회의소집 요구가 있을 때에 위원장이 소집한다.

③ 회의는 재적 위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 단, 가부동수일 경우에는 위원장이 결정한다.

④ 위원회에는 필요시 소위원회를 둘 수 있다. 소위원회의 위원은 위원회의 위원 중 위원회의 심의를 거쳐 위원장이 위촉한다.

⑤ 위원회의 모든 회의는 공개하며, 회의록을 작성하여 누구나 열람할 수 있도록 비치하여야 한다. 다만, 사안의 성격상 공개하는 것이 적절하지 않거나 관련된 사람들의 인권을 보호할 필요가 있는 경우에는 위원회의 의결로써 회의를 비공개로 하거나 회의록의 열람을 제한할 수 있다.

⑥ 위원회에 출석한 공무원이 아닌 위원에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

⑦ 위원회에 간사를 두며, 간사는 인권업무를 담당하는 과장이 된다.

제17조(정책 등의 개선 권고) ① 위원회는 시의 자치법규, 정책 등이 시민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 시장에게 개선을 권고할 수 있다.

② 시장은 제1항의 규정에 의한 위원회의 권고를 받은 경우 그 권고사항을 이행하기 위하여 노력하여야 한다.

제4장 시민인권보호관

제18조(설치) ① 시장은 시민의 인권보호 및 증진을 위하여 시민인권보호관(이하 “보호관”이라고 한다)을 둔다.

② 보호관은 5인 이내의 지방계약직 공무원으로 구성하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 공개모집에 의해 시장이 임명한다.

1. 국가기관 또는 지방자치단체에서 4급 상당 이상 공무원으로 재직한 사람 중 인권 관련 업무 경험이 있는 사람
2. 인권분야에 대한 전문지식이 있고 대학에서 재직한 경력이 있는 사람
3. 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이 있고 인권관련 비영리 민간단체·법인으로부터 추천을 받은 사람

제19조(임기 및 직무의 독립성) ① 보호관의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

② 보호관은 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.

③ 보호관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

1. 복무상 의무를 위반한 경우
2. 형사사건으로 유죄판결을 받은 경우
3. 그 밖에 보호관의 직무를 계속 수행할 수 없는 사유가 발생한 경우

④ 보호관은 그 직무를 수행하는데 지장이 없다고 시장이 인정하여 승인하는 경우 외에는 보호관 이외의 직을 겸할 수 없다.

제20조(직무) ① 보호관은 인권센터에 상담 신청 등이 접수되었거나 시장 또는 위원회가 의뢰한 다음 각 호의 기관의 업무수행과 관련하여 발생한 인권침해 사항에 대해 조사할 수 있다.

1. 시 및 그 소속 행정기관
2. 자치구(시의 위임사무에 한한다)
3. 시가 출자 또는 출연하여 설립한 기관
4. 시의 사무위탁기관(시의 위탁사무에 한한다)
5. 시의 지원을 받는 각종 복지 시설

② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 어느 하나에 해당되어 보호관이 조사를 하는 것이 적절하지 아니하다고 인정하는 경우에는 직무로 하지 않을 수 있다.

1. 인권침해를 당한 사람 이외의 제3자가 한 조사신청에 대하여 본인이 조사를 원하지 않는 것이 명백한 경우

2. 조사신청의 원인이 된 사실에 관하여 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법령에 따른 권리구제절차나 조정절차가 진행 중이거나 종결된 경우

3. 그 밖에 조사신청이 현저하게 이유가 없거나 허위의 사실에 의거하고 있거나 인권보호 이외의 다른 목적을 위하여 이루어졌음이 명백한 경우

③ 보호관은 직무를 수행하는 데 필요한 업무지원을 인권센터에 요청할 수 있으며, 정보나 자료를 수집하기 위하여 제1항 각 호의 기관에 대한 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고·자료제출 및 출석·진술을 요구할 수 있다.

④ 보호관은 직무에 속하는 사항에 대한 조사를 진행함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우 비영리 민간단체·법인 임·직원, 전문가 등을 조사인력으로 참여시킬 수 있으며, 조사에 참여하는 자에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당 등을 지급할 수 있다.

⑤ 보호관은 인권 관련 시 정책의 개선이 필요한 사항을 위원회에 출석하여 건의할 수 있다.

제21조(조사 결과 통지 및 회보) ① 보호관은 조사가 완료되면 그 결과 및 시정권고 사항을 지체 없이 시장에게 문서로 통지하고, 시장은 상담 신청인이나 위원회 및 조사대상기관의 장에게 문서로 통지한다.

② 제1항의 시정권고 통지를 받은 조사대상기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 내용을 존중하여 조치해야 하고, 통지받은 날로부터 2월 이내에 조치결과를 시장에게 통보하여야 한다.

지자체

역사적 환경

- 권위주의 정권 아래서 지자체는 중앙정부의 위임사무를 집행하는 기관으로 역할
- 지자체 선거를 민선시장을 선출한지 20여년 경과. 여전히 중앙정부 중심의 사고 팽배
- 단일민족국가 이념 여전, 국민과 시민의 구분 외면, 이주민 등도 시민이란 인식 결여

시민인권보호관 활동 경험

- 독립성

기구상 독립 : 센터 등으로 독립할 경우, 기존 조직과 무관한 '섬'으로 존재할 가능성

형식상 독립 : 기존 조직 내에서 팀으로 독립(과장의 결재를 받아야 한다는 점에서 독립성??)

내용상 독립 : 현재 서울시의 경우 타협책으로 운영. 사건 결정 및 모든 결재 전결.

조사 내용 본인 외 열람 금지

(조사기간 동안. 비공개 설정과 별도. 전자문서상 같은 과 직원도 열람 금지)

=> 공무원의 성희롱 등 조사시, 기존 공무원이 아니란 점이 장점으로 작용. 다시 보게 될 공무원 동료에게 사실을 털어놓는다는 게 부담스럽다(목격한 참고인이라도)

- 신분상 : 전문계약직 - 기구편제상 다른 부서의 인원을 줄여야 한다는 점에서 기존 조직의 반발

시간제계약직 - (전문계약직 가급) 예산범위 내에서 임용 가능.

시간제 중에서 가장 많은 35시간(5일 7시간 근무) 근무.

기존 조직과도 마찰이 적다.

시장이 바뀌거나 할 경우 언제든 없앨 수 있다.

- 조사실 : 처음에는 다른 직원들도 다 들을 수 있는 조사실 => 비밀유지 불가 => 별도의 조사실 요구 => 미흡한 대로 조사실 마련

- 업무 범위 :

; 구청 관련 사건은 시의 위임업무 / 구 고유업무 구분.

; 시의 위탁업무나 시의 예산이 들어간 민간영역 업무 광범위 (어린이집, 복지재단, 민간단체의 시 보조사업 등)

; 이주민의 시민으로서의 정체성 보유. 지자체가 복지증진 업무이므로 이주민의 복리증진을 위한 영역을 집중 개발할 필요 있음.

세션1:여성

여성이 함께 만들고 여성이 살기 좋은 인권도시
-서울시 서대문구 사례를 중심으로

이영희 (서대문마을넷 공동대표)

여성이 함께 만들고 여성이 살기 좋은 인권도시

-서울시 서대문구 사례를 중심으로-

이영희 -서대문 마을넷 공동대표

1) 민간 주체의 형성

① 지역사회에 참여한 여성들

- 2011년 부터 시작된 지역커뮤니티 공모를 통해 지역사회 참여와 연결.
2013년 : 23개 선정커뮤니티 중 여성중심 또는 여성대표자인 모임 18개.
- 단체나 기관이 활동가로 양성, 발굴, 후속지원한 모임이거나 자발적으로 형성한 다양한 커뮤니티회원들로 많은 여성들이 지역사회에 참여하게 됨.
- ‘서대문삼삼오오여성리더’ 커뮤니티는 선출직 서정순 여성구의원의 제안으로 구성.
지역의 다양한 기관이나 단체, 커뮤니티의 리더들이 교류하며 구체적 협력을 통해 활동해가면서도 성평등 의식 확산을 위한교육과 토론회 등 역량을 강화.
월 1회 모이는 커뮤니티이지만 서대문구의 여성정책 관련 토론회 개최 등을 통해 성 평등, 성인지 감수성 필요의 여론 형성과 자치단체의 행정 촉진 등 성평등 정책 기반을견인하는 주체가 됨.
- 2012년도 시작된 서울시 마을공동체 활성화의 곳곳에 커뮤니티 활동을 통해 참여한 여성들이 주요 핵심역량으로 다수 활동하며 새로운 여성들의 참여를 도움.
- 풀뿌리여성지도력 임파워먼트-성인지감수성과정/성인지 정책과 예산과정/성별영향평가 실습(2012년)
- 이화 -서대문여성리더십 아카데미 실시(2012년,2013년)

② 성평등 가치 확산을 위한 노력

- 일년내내 여성영화제(너머서주관)
- 서대문구 여성정책과 여성발전기금 현황 토론회 (2011.11.21)-너머서 안산포럼/삼삼오오 공동주관
- 여성친화도시 조성제안.
- 서대문 여성정책 제안 세미나 -서대문구 여성정책 기초 수요 조사 결과를 바탕으로-

- (2012.10.30) - 서대문여성인력개발센터, 삼삼오오 공동주최
- 서대문구 성 평등 기본조례 제정을 위한 공개토론회(2012.7.2)- 서대문구청, 서대문구의회 주최/ 삼삼오오 주관
- 서대문구 여성친화도시 정책 발전방향 공개 토론회(2012.9.19)-여성친화도시 조성협의체 주최/ 삼삼오오, 너머서 주관
- 서대문구 인권보장 및 증진에 관한 조례 제정을 위한 공청회(2013.8.13)

2)제도화

- 서울특별시 서대문구 여성발전 기본 조례의 제4장 여성발전기금 신설(2006. 11. 8)
2011년 기금 10억 달성, 공모사업 지원 시작.
 - 빈곤 및 취약 계층여성 지원, 일년내내 여성영화제, 서대문구 여성정책 기초 수요 조사, 학부모 역량강화(폭력 및 청소년문제 대응) 및 부모네트워크 구축, 여성친화마을리더 양성 사업 등에 지원.
- 서울특별시 서대문구 성평등 기본 조례 제정(2012.10.10)

제1조(목적) 이 조례는 「여성발전기본법」 및 그 밖의 여성 관련 법령에 따라 서울특별시 서대문구의 성평등 실현을 위해 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 성차별을 금지하고 성평등을 촉진하며 여성의 사회참여 확대와 인권보호 및 권익증진을 위한 서울특별시 서대문구 정책의 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제3조(기본이념) 이 조례는 **개인의 존엄과 인권의 존중, 여성과 남성의 동등한 참여, 성차별적 의식과 관행의 해소**를 통하여 여성과 남성이 가족과 사회생활에서 **평등한 책임과 권리를 공유하고 조화로운 동반자적 관계를** 확립하는 것을 기본이념으로 한다.

제5조(구민의 권리와 의무) ① 모든 구민은 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 **성평등한대우를 받을 권리**를 가진다.

제26조(가정폭력·성폭력·성매매의 방지 등)③ 구청장은 가정폭력·성폭력·성매매 범죄 예방하기 위하여 **성평등 관점의 인권통합교육**을 실시하여야 한다.

성평등 기본조례는 여성보호와 여성발전 중심에서 벗어나 여성의 인권보호와 권익증진과 더불어 개인의 존엄과 주민의 권리, 인권의 존중과 여성과 남성의 동등한 참여를지향하는 것이 인권보장과 증진의 가치를 반영함. 또, 구정참여를 위해서 어떤 위원회든 ‘여성40%이상’이 아닌 ‘어느 한 성이 10분의6을 넘지 않도록’함도 이러한 열려있는 가치를 반영함.

다른 조례들과 달리 일가족양립지원, 모·부성의 권리보장, 성매매의 방지, 여성친화도시 기반조성,

성인지 예산서와 결산서, 시민사회와의 협력과 지원 등을 포함.
 그와 더불어 성평등정책 전담부서 설치- 보육가족과에서 여성가족과로 개편함.
 꾸준히 여성의 네트워크와 시민사회와의 소통 속에서 활동해온 여성의원 발의의 성과.
 나아가 의회와 시민사회, 커뮤니티가 적극 결합하고 구청의 실천의지의 더해짐.

○서울특별시 서대문구 인권보장 및 증진에 관한 조례제정(2013.11.08) - 성평등 기본조례 제정의 바탕위에 인권조례에 대한 논의도 연결되어 힘을 받고 지역사회 관심 속에 제정.

제5조(다른 조례와의 관계), 다른 조례보다 우선적용, 제7조(인권교육), 제8조(인권센터 설치·운영), 제9조(인권주민회의 운영) 30~60명, 제11조(인권지표 개발), 제12조(인권백서 발간)-4년단위, 제13조(위원회 설치 및 기능)-인권위원회.

3) 삶의 새로운 변화들

- 서울시 마을공동체 활성화의 곳곳에 여성들이 주요 핵심역량으로 활동하며, 일자리를 만들고 있고 일과 가정 양립을 위한 돌봄 공동체도 만들어감.
 2013년 서울시 또는 서대문구 공모사업 선정 공동체 총 63개에서 주민자치위원회나 복지기관 등 제외한 40여개 공동체 중 여성중심 공동체가 30여개.
 여성들이 자신들의 문제를 해결하며 즐겁게 만나고 있으며 의사결정과 실무 활동가로 여성이 하나 둘 자리 잡고 늘고 있음.
- ‘사)탁틴내일’ 여성폭력 없는 안전마을사업 -지역커뮤니티에 참여한 구성원이 주도.
 아이들과 여성이 안전하게 다니는 동네환경을 만들기 위해 주민주체의 형성과 구청, 동네 파출소와의 민관 거버넌스를 통해 골목의 안전지킴이 집 주민 협조, 범죄예방 환경 모니터링, 부모커뮤니티 지원 등의 연계를 통해 동네의 안전하고 즐거운 관계망이 확대되어 가는 중임.
- 구청이 실시한 2회기에 걸친 인권교육에 마을이나 커뮤니티 등을 통해 관계 맺은 많은 여성들이 참여하며 관심을 갖고 의식의 변화를 경험 하며 정책도 제안.
 공무원의 참여가 적극적인 편이나 성평등이나 성인권, 젠더 감수성 등은 아직 다루지 않음
 - 성평등 기본조례에 의거 년 1회 교육하는 정도는 한계가 있음.
- 그 외 구청 화장실 세면대의 가방걸이, 화장실문 아빠의 10분 육아참여 방법 게시.
 2013년 1회 성 평등 유공자 공모 및 시상, 성인지 예산분석과 성별영향평가를 통해 힘이 약한 여성을 위해 자전거 거치대의 높이를 낮추는 사례 생김, 성별영향평가 모니터링 실시 등의 변화.

4) 제안

- 소규모 기금이지만 커뮤니티 지원을 통해 여성단체가 1개 뿐 인 서대문에서 자발적인 모임의 여성들과 다양한 단체나 기관의 여성리더들이 역량을 강화하고 성평등의 시각에서 정책 의사결정에 참여하는 통로가 되었음
 - 시민의 참여를 이끌어내는 다양한 여성들의 커뮤니티 지원과 리더들의 네트워크 모임이 필요함.

- 민이 주최하고 관이 뒤에서 지원하는 포럼이나 토론회나 공청회 등의 개최가 사전에 이루어지고 많을수록 좋음.
 - 다수의 주민이 참여하면 좋지만 그렇지 않더라도 관심있는 주민들과 활동가들의 네트워크가 형성되어 행정을 촉진하고 민이 합의하는 공론화 과정이 만들어짐.
 - 예를 들어 여성발전기본법 개정토론회. 이번 토론회도 좋음.

- 마을 만들기를 활성화가 여성인권과 별개의 것이 아니며 마을공동체 활동 시 여성의 역량과 네트워크가 강화됨. 이때 성인지 감수성교육이나 성별영향 평가 등 교육이 함께 필요.

세션2:장애인

최완옥

광주장애우권익문제연구소 소장

인권 말하기와 인권하기

- 인권증진시민위원회와 인권전담조직을 중심으로

광주장애우권익문제연구소
최완욱

들어가는 말

인권도시 만들기라는 선언이 추상적 말잔치라는 비판이 나오기 쉽습니다. 이는 인권의 보편성에 기인합니다. 아동·청소년, 여성, 장애인, 비정규직, 이주민이 요구하는 권리와 요구가 각기 다르기 때문입니다. 하지만 이들의 모든 권리와 요구의 총합이 인권이라 말할 수도 없습니다. 이들 사회적 약자와 소수자가 여전히 구별되는 도시를 인권도시라 말할 수 없습니다. 오히려 이러한 구분과 배제가 사라지는 도시가 인권도시일 것입니다. 장애인 전용화장실이 필요할까요? 왜 필요할까요? 화장실의 설계 기준에 장애인이 빠져있기 때문입니다. 만약 화장실 설계도의 최저 기준이 장애인이라면 장애인 화장실이 필요 없지 않습니까!

따라서 장애인의 눈으로 본 인권도시는 모든 사람의 눈으로 본 인권도시이어야 합니다. 또한 어떻게 인권도시를 만드는 것이 그 누구도 배제됨이 없는 인권도시 만들기인지 고민하는 것입니다. 인권적 과정을 고민하는 게 중요합니다. 해서 지금까지의 인권도시 추진 사례를 통해 몇 가지를 말하고자 합니다.

2013년 3월 16일 현재 11개 광역자치단체, 39개 기초자치단체 총 50개 자치단체에서 인권기본조례가 제정되었습니다. 이러한 경향을 지자체 차원에서 인권에 대한 관심과 인권을 기반으로 한 행정을 위한 노력이 확산되고 있다는 긍정적 변화로 읽을 수 있습니다. 하지만 이러한 변화가 주민들의 실질적 삶의 향상으로 이어지고 있는가라는 질문에 쉽게 ‘그렇다’라고 답할 수 있는 지자체는 그리 많지 않습니다.

이러한 상황은 첫째, 인권기본조례의 제정 과정이 소수 전문가와 의원, 국가인권위의 제정 권고를 수용한 지자체가 주도함으로써 주민 참여가 미약했다는 점 즉 아래로부터의 조례 제정이 간과되었다는 것입니다. 둘째, 조례의 이행 과정이 인권증진시민위원회나 인권전담기구의 설립이라는 제도적 측면이 주였으며, 이 또한 매우 미흡한 실정이라는 것입니다. 법·제도와 기구의 설립이 인권정책 형성과 집행의 기반과 근거임으로 선행될 수밖에 없다는 논리만이 반복되고 있을 뿐입니다.

이러한 한계는 지자체 의원과 집행부의 자기 고민과 성찰의 미흡으로 인한 것이 아닌가 합니다. 지자체는 인권의 이름으로 무엇을 해야 하는지? 현 지방자치제 안에서 무엇을 할 수 있는 지? 헌법 10조에 따른 인권의 의무의 주체로서 이러한 질문과 고민이 전제 될 때 조례의 실효

성 있는 이행이 가능할 것입니다. 지자체의 사업 중 주민의 삶과 직결되지 않는 사업이 어디 있겠습니까. 인권과 만나지 않는 사업이 어디 있겠습니까. 공무원의 손을 거치는 모든 서류는 주민의 삶을 결정하는 결정문 아니겠습니까!!!!

특히 최근의 중앙정부의 움직임은 지자체의 인권행정의 큰 걸림돌이 되고 있습니다. 복지 분야만 살펴보면 추석 전 중앙생활보장위원회에서 기초생활보장제도가 2014년 10월부터 통합급여방식에서 맞춤형 개별급여방식으로 개편하는 안이 확정되었습니다. 400만 명의 삶을 결정하는 제도 개편인데 언론에 나오지도 않고, 의견수렴 과정도 없이, 사회복지 관련 종사자, 공무원도 모르는 가운데 소리소문 없이 결정되었습니다. 또한 국민연금과 기초연금 연계안도 마찬가지입니다. 주민들의 인간다운 삶의 기준은 끝도 없이 추락하고 있습니다. 이처럼 복지 분야에서 전면적 퇴행은 국비+시·도비 결합 방식의 사업이 절대 다수인 실정에서 지자체의 인권 정책 사업에 근본적 걸림돌이 될 것입니다. 쉽지 않은 상황과 조건에서 지방정치의 인권화를 위해서는 주민의 인간다운 삶에 대한 진지한 고민과 무엇을 할 것인지, 무엇을 할 수 있는지에 대한 깊은 고민과 실천이 무엇보다 중요할 것입니다.

1. 인권증진시민위원회와 인권전담조직 이행 현황

□ 인권기본조례 제정 현황 : 50개 기관 - 11개 광역자치단체, 39개 기초자치단체
(2013..16 기준)

		이행기관		
인권증진시민위원회		서울시, 부산시, 광주시, 울산시, 대전시, 충청도, 성북구, 해운대구, 부산 북구, 광주남구, *광주서구, *광주광산구, 울산북구, 울산동구, 광명시,		15
	위원회운영 (3회 이상)	서울시, 광주시, 충청도, 성북구, 해운대구, 울산북구, 울산동구, 광명시,		8
인권전담기구	인권전담부서	서울시, 광주시, 성북구, 영등포구, 광주동구, 수원시,		6 (3)
	유관조직 담당자 지정	부산시, 대전시, 충청도, 전북도, 전남도, 강원도, 서초구, 해운대구, 수영구, 부산북구, 부산중구, 대구달서구, 광주남구, 광주서구, 광주광산구, 울산북구, 울산동구, 울산남구, 대전서구, 광명시, 김포시, 고양시, 부여군, 서산시, 목포시, 고흥군, 고성군, 함양군, 진주시, 문경시, 고령군, 원주시		32 (21)

※* 2013년 7월 이후 인권기본조례제정 자치단체

※- 인권증진시민위원회 없이 담당자 1인만 지정되어 있는 자치단체

※ 조례 미제정 전담부서 있는 자치단체 : 서대문구(정책기획담당관 내 인권팀 2인)
광주북구(인권정책추진단 2팀, 9인)

조례제정 50개 지자체 중 인권증진위원회(이하 위원회)를 설립한 기관은 15곳에 불과합니다. 이 중 금년 7월 이후 조례를 제정한 광주 서구, 광주 광산구를 제외하고 실제 3번 이상 회의를 개최한 곳은 8곳이며 나머지 5곳은 설립만 했을 뿐 운영은 하고 있지 않습니다. 이중 인권전담조직까지 설립한 지자체는 3곳 만입니다.

위원회는 존재하지만 집행부내에 유관 부서에 담당자 1인만 지정한 지자체가 9곳, 위원회는 설립하지 않고 담당자만 지정한 지자체가 21곳으로 인권전담부서가 아닌 담당자 1인만 지정한 지자체가 32곳이나 되는 실정입니다. 또한 위원회는 존재하지 않는데 영등포구, 광주 동구, 수원시처럼 인권전담조직이 있기도 합니다. 조례의 이행의 첫걸음인 위원회와 인권전담조직을 둔 곳은 50개 지자체 중 3곳에 불과한 것입니다.

성북구처럼 조례가 제정되기 전에 전담부서가 존재하는 서대문구, 광주북구의 경우도 존재합니다. 통상적인 경우와 다른 걸음을 하는 이유는 조례 제정은 지자체의 인권행정에 대한 자기고민과 주민 참여의 결과이어야 한다는 것이라면 매우 긍정적입니다

전체적으로 조례의 실질적 이행이 매우 미흡하며, 조례 제정의 이유가 무엇인지, 단순히 정치

적 수사에 불과한 행위인지 지자체의 자기 필요에 의한 것이 아닌 외부 기관의 권고 수용일 뿐이었는지 의심되며, 주민으로부터 위임받은 입법권의 오남용에 대한 자기 성찰이 선행되어야 합니다. 이는 인권의 이름으로 인권을, 헌법과 조례를 부정하는 행위입니다.

2. 인권증진시민위원회

- 심의·자문기구냐? 결정권의 실질적 위임이냐?

이행 현황에서 살펴 본 것처럼 인권증진시민위원회의 설립과 실질적 운영은 매우 미흡합니다. 이는 조례 제정의 자기 필요와 이행 의지가 근본적 문제입니다. 제정된 조례들이 조례 공장에서 찍어져 나온 것처럼 비슷하다는 것에서 확인할 수 있습니다. 기본조례라는 성격상 불가피한 것도 있겠지만 지자체의 자기 고민의 흔적을 찾아보기는 정말 힘듭니다. 몇몇 지자체에서 위원회의 추천 방식에서, 위원회 구성 원칙이나 방식에서, 위원회의 운영에서, 인권기본계획의 구체성에서 차이를 보이는 것은 지자체의 자기 고민의 깊이라 생각됩니다. 인권을, 주민의 인간다운 삶을 정치적 사익을 위해 남용하지 않아야 합니다. 이는 주민들의 인권에 대한 잘못된 이해와 무관심을 결과할 수도 있습니다.

인권을 지자체 운영의 핵심적, 기본적 가치와 기준으로 삼겠다는 것이 분명하며, 조례 이행 의지가 확고하다는 것을 전제로 위원회 설립과 운영에 대한 이야기를 하고자 합니다. (글에 의심이 여기저기 많이 배여 있지요. 이행 현황을 보시면 이해하실 것입니다.)

1) 인권증진시민위원회는 자문기구?

- 자율성과 독립성 : 아래로부터의 인권화

조례에 규정된 위원회의 기능은 1)인권기본계획 수립과 그 추진 시책 2) 인권교육 3) 인권센터 운영에 관한사항(인권센터 설치 조항이 있는 경우) 4) 인권영향평가 5)인권지수 개발 등입니다. 지자체의 인권 정책 전반에 대한 심의 자문의 역할로 그 위상이 매우 높다 할 것입니다.

하지만 거의 대부분의 지자체에서 위원회를 구성할 때 위원회의 위상과 역할에 대한 고민은 그리 깊지 않은 듯 합니다. 또한 위원회에 대한 위원들의 이해도 서로 다를 수 있습니다. 위원회에 대한 올바른 이해가 구성과 운영에 큰 영향을 줄 것입니다. 위원회가 형식적으로 구성되고 운영되지 않도록 위원회에 대한 고민과 이해가 필요합니다.

위원회의 자율성과 독립성의 보장의 정도에 따라 그 역할의 크기가 결정될 것입니다. 조례상의 표현대로 단순히 심의·자문기구가 아닌 권한의 실질적 위임이 될 것입니다.

성북구 인권조례는 ‘제19조(독립성과 임기보장) ① 위원은 위원회 활동에 영향을 미치는 부당한 간섭을 받지 아니한다.’로 적시하고 있습니다. 그 외 모든 조례에 명문화되어 있지 않지만

위원회의 자율성과 독립성은 전제된 원칙으로 볼 수 있을 것입니다.

심의·자문기구이지만 위원회의 자율성과 독립성을 강조하는 이유가 무엇이겠습니까? 이는 위원회의 심의·자문을 매우 높은 수준에서 존중하고 수용하겠다는 것입니다. 이는 위원회를 조례상 최고 심의기관으로 두고자 하는 이유가 지자체의 사업 수행에 시민사회의 참정권을 실현한다는 데 있기 때문입니다. 참정권은 주민 스스로 자신의 권리를 구성할, 삶을 구성할 권리의 실현임으로 인권의 중요한 원칙의 문제입니다. 지자체 집행부에서 제출한 안건, 인권관련 계획에 대한 단순한 검토, 자문을 넘어 ‘무엇을 할 것인지?’ 즉 위원회 독자적으로 인권 의제를 제안하고, ‘어떻게 할 것인지?’ 즉 누구의 참여를 통해 어떤 과정을 밟을 것인지에 대한 의견을 능동적으로 수행하는 것입니다.

특히 위원회는 시민사회와 주민이 폭넓고도 실질적으로 참여할 수 있도록 지자체에 요구하고 참여의 방안을 제안하는 것이 가장 중요한 역할이라 할 수 있습니다. 사업을 추진하는 ‘과정의 설계’입니다. 지자체의 사업이 현실적 필요와 권리 주체들의 요구에 의해 추진될 수 있도록 하는 것입니다. 주민들이 인권도시 계획 수립부터 시민사회와 사회적 약자와 소수자가 배제되지 않고 참여할 수 있도록, 몇 번의 공청회와 간헐적 의견 수렴의 대상인 부차적 존재, 수단적 존재가 아닌 권리의 주체로서 계획 수립 시부터 참여할 수 있도록 보장하는 것입니다.

아래의 서울시의 사례는 ‘인권적 과정’에 대해 많은 시사점을 제공하고 있습니다. 이는 위원회뿐만 아니라 민관의 인권적 관계망 형성의 중요성을 엿볼 수 있습니다.



이러한 위원회의 위상과 자율성과 독립성이 보장될 수 있는 실효적 구성과 운영이 되어야 함

니다. 인권도시 만들기에서 무엇보다 중요한 것은 시민사회와 관의 상호 존중과 신뢰를 가져갈 수 있는 과정이 중요합니다. 이는 조례를 제정하는 데, 정책 의제를 설정하고 결정함에서 시민의 실질적 참여와 자기결정권을 행사함으로써 가능한 것입니다. 결국 시민이 권리의 주체로 서는 것이 인권도시 만들기의 시작이자 끝이기 때문입니다.

2) 인권증진시민위원회의 구성

조례를 보면 위원회의 구성은 지자체별로 매우 다양합니다. 다양성을 갖추기 위한 지자체의 노력이 엿보입니다. 위원회에 민관이 함께하는 경우, 순수 민간으로 구성된 경우를 볼 수 있으며, 위원회의 추천 기준과 방식도 다양합니다. 지자체의 조건과 상황에 따른 고민의 결과라 여겨집니다.

(1) 위원회의 종류

위원회형태	조례에 규정된 사례
민관합동 위원회	광주광역시 인권보장및증진에관한조례 제25조(구성) ② 위원장은 시장과 민간인 대표를 공동위원장으로 하며, 민간인 대표는 위원 중에서 호선한다. 시장과 시 사회복지업무를 총괄하는 국장은 당연직 위원이 되고 위촉 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉한다.
순수민간 위원회	전라북도 인권증진에관한조례 제8조(위원회의 구성) ② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되며 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자 중에서 도 지사가 임명 또는 위촉한다.
공무원이 일부 포함된 민간위원회	문경시 인권보장및증진에관한조례 제11조(위원회의 구성) ③ 위원회의 위원은 인권관련 업무를 총괄하는 국장을 당연직 위원으로 하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 인권에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로 시장이 임명 또는 위촉한다.

* 홍성수 민주주의와 인권(제12권 3호)

인권시민위원회에 관이 참여하는 게 타당한가라는 질문을 던질 수 있습니다. 하지만 위원회의 기본적 성격을 민관의 인권 관계망을 형성하는 중요한 매개로 본다면 적극적으로 검토할 필요가 있습니다. 광주시의 경우처럼 시장이 공동위원장이고 사회복지업무 총괄국장이 당연직 위원입니다. 이는 위원회의 심의와 자문의 집행력을 보장하겠다는 취지입니다. 이러한 의도가 충실히 실현되기 위해서는 시장의 책임 있는 실질적 참여와 위원회의 독립성 유지가 관건입니다. 문경시처럼 인권관련 업무 총괄 국장이 당연직 위원으로 참여한 경우, 국장의 지자체의 대표성이 문제입니다. 얼마나 위원회의 논의 내용을 책임 있게 지자체에서 실현시킬 수 있는가가 문제입니다. 순수 민간위원회는 행정에 효과적으로 영향을 미칠 수 있는 제도적 보완책이 갖추어져야 할 것입니다. 세 가지 유형 모두 가지는 과제는 위원회에 관이 참여 하는가 아닌가의 문제가 아니라 위원회 활동의 결과를 어떻게 행정에 효과적으로 전달하고 집행될 수 있도록 할 것인가 입니다. 지자체에 존재하는 수많은 심의자문위원회의 형식적 구성과 운영의 반복이 아니어야 합니다. 현재 지자체의 권력구조 상 지자체 장의 결단과 의지가 관건이겠지요.

(2) 위원회 구성 기준과 원칙 - 다양성! 어떤 다양성?

인권이 앞머리를 차지하는 위원회이어서 인지 위원회 구성에서 추천방식과 추천자, 피추천자가 다양합니다. 위원회에 되도록 다양한 사람들이 포함될 수 있도록 위원 수도 15~20명입니다. 소수 전문가 관료중심의 위원회를 탈피해야 한다는 의지로 읽을 수 있습니다. 위원회의 구성이 인권적이어야 한다는 것입니다. 해서 구성의 다양성 보다 더 중요한 것은 구성의 기준과 원칙입니다. 위원회 구성의 인권 기준을 무엇인지 좀 더 세심한 검토가 필요합니다.

또 위원의 자격 기준을 ‘인권에 대한 전문적인 식견과 경험이 있다고 인정되는 자 중에서’와 같이 조례에 적시한 경우도 있지만 그렇지 않은 조례가 더 많습니다. 적시하지 않았지만 위원회 구성 시 적용하고 있을 것입니다. 그렇지 않다면 위원의 자격 기준에 대한 설정이 필요할 것입니다.

몇 가지 사례를 살펴보도록 하겠습니다.

[사례1]

제8조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함하는 13인 이내의 위원으로 구성한다.
② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되며 인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자 중에서 도지사가 임명 또는 위촉한다.
1. 도의회의 추천을 받은 자
2. 인권단체에서 인권활동 경력이 있는 자
3. 학계 및 교육계에서 인권 관련 연구 및 경험이 있는 자
4. 국가기관 또는 법조계에서 인권과 관련된 분야에 종사한 자
5. 그 밖에 인권약자의 권익증진에 관한 학식과 경험이 풍부한 자

이 경우 자격기준을 적시함과 동시에 인권위원의 추천권의 행사 주체를 구체적으로 규정하여 ‘인권’위원회로서의 전문성과 ‘시민위원회’로서의 대표성을 확보하고자 하였습니다. 모든 조례가 이와 유사합니다. 문제는 구성 비율의 균형일 것입니다. 다양성은 확보되었지만 전문가 중심이어서 현장성이 결여될 수도 있기 때문입니다. 위원회와 주민의 거리의 문제입니다. 현장성과 전문성의 균형을 갖추어야 합니다.

[사례2]

인권기본조례 제 6조(위원회의 구성 등) ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.
② 위원회의 위원장은 행정부시장이 되고, 부위원장은 민간위원 중에서 호선한다.
③ 위원회의 위원은 여성가족정책관, 안전행정국장, 복지건강국장을 당연직으로 하고, 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉한다.<개정 2013. 7. 10>
1. 부산광역시의회에서 추천하는 사람
2. 대학이나 연구기관에서 인권에 관한 연구 실적이 있는 사람
3. 변호사의 자격이 있는 사람
4. 인권과 관련한 기관에서 추천하는 사람
5. 인권과 관련한 단체(「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)에

서 추천하는 사람

이번 경우는 민관 비율이 문제입니다. 전체 15명 위원 중 4인으로 너무 많고 심지어 위원장 행정부시장입니다. 관이 주도하는 시민위원회의 모양새입니다. 이는 시민위원회로서 매우 부적절한 배치와 비율입니다. 또한 위원 자격이 연구자, 변호사로 전문직이 명시되어 있고, 시민사회의 추천은 5호에 불과합니다. 이는 인권위원회로서 적절성 특히 현장성이 문제입니다. 인권 시민위원회로서의 구성 원칙과 기준에 대한 세밀한 검토와 고민이 요구됩니다.

[사례3]

제9조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장과 부위원장은 위원 중에서 서로 뽑으며, 위촉직 위원은 도지사가 다음 각 호의 사람 중에서 위촉하고 당연직 위원은 행정부지사, 자치행정국장으로 한다.

1. 인권약자 권익증진 관련 학식과 경험이 풍부한 사람
2. 인권약자 권익증진 관련 단체 대표 및 대학교수
3. 충청남도의회에서 추천하는 사람
4. 그 밖에 도지사가 위원으로 적합하다고 인정하는 사람

이 조례는 행정부지사와 인권업무 총괄국장이 당연직 위원으로 배치한 것은 집행부의 위원회의 위상을 어떻게 바라보는지 읽을 수 있습니다. 하지만 위원의 자격 기준은 매우 거칠게 정리되어 있습니다. 또한 도지사가 위원이 추천권과 위촉을 같이 행사하는 것도 부적절합니다. 이럴 경우 집행부의 자의적 기준에 따라 구성될 가능성이 크다 할 것입니다.

많은 경우의 조례가 위의 사례 2,3의 문제와 한계를 가지고 있습니다. [사례5]가 모범 답안은 아니지만 위원회 구성에 시사하는 점이 많습니다.

[사례5]

제17조(구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하고, 위원회의 위원장 및 부위원장은 위촉 위원 중에서 호선한다.

② 위원회의 위원은 **인권**에 관하여 **전문적인 지식과 경험이 있고, 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람** 중에서 다음 각 호의 사람으로 구청장이 위촉하고, 인권업무를 담당하는 부서의 장은 당연직위원이 된다. 다만, **제4호의 경우에는 인권에 관한 전문적인 지식과 경험 대신 관심과 참여 의지를 기준으로 한다.**

1. 000의회(이하 “구의회”라 한다)가 추천하는 사람 2명
2. 교육, 법률, 인권, 주민자치 관련 활동가 또는 전문가로서 관련 인권단체, 시민사회단체의 추천을 받은 사람 6명
3. 00구 조례에 의하여 설립된 위원회 중에서 여성위원회, 사회복지생활보장위원회, 어린이 친화도시 추진위원회, 장애인 자립생활 지원센터 운영위원회 등 인권 시책 수립과 관련된 위원회가 추천하는 사람 4명

4. 성북구 주민으로서 인권 문제에 대한 관심과 참여의지를 소명하여 공개모집에 지원한 사람

첫째, 인권시민위원의 자격 기준과 구성의 원칙을 ②에 명확히 규정하고 있습니다. 특히 추천권자와 추천의 기준, 대상을 1~3호까지 구체적으로 적시하고 있습니다. ‘교육, 법률, 인권, 주민자치 관련’이라는 규정을 통해 영역의 다양성을 실현하고자 하였습니다. 또한 ‘활동가 또는 전문가’라는 규정으로 현장성과 전문성의 균형을 이루고자 하고 있습니다. 3호는 기존 지자체 집행부에서 운영하고 있는 다양한 위원회의 결함을 통해 현장의 목소리와 인권 현안을 즉각적으로 반영하고, 이들 위원회와 연계를 통해 해당 집행부예의 영향력도 확보하고자 하는 노력으로 읽을 수 있습니다. 단 3호에 적시된 위원회의 구성과 운영이 적절한 지가 관건이기는 합니다.

둘째, 특히 주목할 점은 4호입니다. 소수 조례에도 존재하지만 이 조례처럼 구체적으로 명시되어 있지 않습니다. 공개 모집을 통해 주민의 참여를 보장하고, 대상의 특성을 고려하여 ‘제4호의 경우에는 인권에 관한 전문적인 지식과 경험 대신 관심과 참여 의지를 기준으로 한다.’처럼 별도의 자격 기준을 둔 것입니다. 이는 권리의 주체로서 주민의 실질적 참여를 보장하고 있습니다.

위원회의 위상과 구성이 인권적일 때 조례에 명시된 기능을 다 할 수 있습니다. 구성의 인권적 원칙과 자격의 기준에 대한 더 섬세한 고민과 연구가 필요합니다. 국가인권기구의 역할과 기능에 대한 기준을 담은 원칙인 ‘파리원칙’을 참고 할 수 있습니다.

국가인권기구의 지위에 관한 원칙(파리 원칙)

1993년 12월 23일 유엔 총회 승인(결의안 48/134)

B. 구성과 독립성 및 다원성의 보장

1. 국가인권기구의 구성과 그 구성원의 임명; 선거의 방법에 의하든 혹은 다른 방법에 의하든 인권의 보호와 향상에 관련된 (시민사회의) 다양한 사회계층들의 다원적 대표성이 반영될 수 있도록 보장하는 데 필요할 뿐 아니라, 특히 다음과 같은 대표자들과의 협력 및 참여를 가능하게 하는 확립된 절차에 따라 이루어져야 한다.

(a) 인권 및 인종차별과 싸울 책임을 맡은 민간단체(NGO), 노동조합, 예컨대, 변호사, 의사, 언론인 및 저명한 과학자들의 단체와 같은 관련 사회단체 및 전문가단체;

(b) 철학과 종교 사상의 다양한 경향들;

(c) 대학교 및 자격있는 전문가들;

(d) 의회;

(e) 정부 부처 (정부대표들이 포함되는 경우에는 자문자격으로만 심의에 참여해야 한다).

2. 국가인권기구는 그 원활한 운영에 필요한 하부구조, 특히 적절한 재정을 확보해야 한다. 적절한 재정을 확보하는 것은 국가인권기구가 자체적인 인력과 공간을 확보함으로써 정부로부터 독립하고, 그 독립성에 영향을 줄 수 있는 재정적 통제를 받지 않도록 하기 위한 것이다.

3. 국가인권기구의 독립성을 확보하는 데 필수적인 구성원의 안정적인 역할을 담보하기 위해서, 구성원의 임명은 특정한 임기를 보장하는 공적인 행위에 의하여 이루어져야 한다. 그들의 임기는 구성원의 다양성이 보장된다는 조건아래 갱신될 수 있다.

C. 활동방식

국가인권기구는 그 운영원칙에서 ,

(a) 정부에 의해 제기되었거나 혹은 그 구성원이나 진정인의 제안에 따라 직권으로 채택한 사안이거나 불문하고 그 권한에 속하는 모든 사안을 자유로이 심리해야 한다.

(b) 권한 내 속하는 상황을 평가하는 데 필요한 모든 사람의 진술을 듣고, 어떠한 정보나 문서도 확보할 수 있어야 한다.

(c) 특히 자신의 의견과 권고를 널리 알리기 위하여 직접 또는 언론매체를 통하여 여론에 호소하여야 한다;

(g) 국가인권기구의 역할을 확대하는 데 기여하는 민간단체의 본질적인 역할에 비추어 인권의 보호와 향상, 경제 사회적 발전, 인종주의에 대한 투쟁, 특히 인권침해를 받기 쉬운 집단 (어린이, 이주노동자, 난민, 신체 및 정신장애자) 또는 특정 지역을 위하여 헌신하는 민간단체와 사이의 관계를 발전시켜야 한다.

‘파리 원칙’은 국가인권기구의 역할과 기능에 대한 기준을 담은 원칙입니다. 국가인권위원회가 그 경우입니다. 따라서 지자체에 바로 적용하기는 힘듭니다. 하지만 인권 관련 기구를 구성할 때 어떠한 원칙과 기능을 고려해야 하는 지 인권의 원칙과 기준에 대해 시사하는 바가 크다 할 것입니다. 인권시민위원회가 조례상에 부여한 위상과 역할이 매우 큰 만큼 위원회에 대한 인권적 고민과 구성이 진지하게 담겨져야 할 것입니다.

3) 운영

거의 대부분의 조례에는 위원회의 운영은 1년에 정기회 2회 또는 4회와 임시회로 규정하고 있습니다. 위원회를 뒷받침 하는 실무 조직이 없는 조건에서 1년에 몇 차례의 회의로 제대로 된 심의와 자문이 가능하지 않습니다. 집행부의 사업에 대한 정당성을 추인하는 정도의 형식적 운영이 될 뿐입니다.

이러한 형식적 운영의 규정과 위원회조차 구성하지 않은 것은 조례 이행의 의지가 없다고 볼 수 있습니다. 조례가 필요에 의해서 만들어진 것이 아닌 것입니다. 특별히 추진할 사업도 없는 데, 인권기본조례 이행을 위해 무엇을 해야 할지 명확하지 않는데 위원회를 만들 이유가 없는 것이지요. 조례와 담당자 1인만이 있는 모양새입니다. 담당자 1인의 수많은 업무 중에 시급하지 않은 굳이 추진할 이유가 없는 일인 셈입니다.

위원회가 구성된 15 곳 중 3회 이상 회의가 개최된 위원회가 8곳에 불과합니다. 조례가 제정된 50곳 중 8군데입니다. 그 중 실질적으로 위원회가 운영되고 있는 곳은 서울시 17회, 광주 시 정기회 6회/임시회 6회, 성북구 13회, 광명시 정기회 14회/임시회3회/워크숍 3회, 울산 동 구 6회 정도입니다. 특히 성북구는 정기회가 월 1회입니다.

성북구

- 의견표명 : 행정용어 개선, 인권영향평가보고서 검토, CCTV 등 다수
- 권고 : 노숙자 정책, 청소행정, 주민참여위원 사회적 소수자 의무 할당제 등 총 4건

지금까지 위원회의 주요 안건은 인권기본계획 심의, 인권교육 계획 심의입니다. 위의 성북구 사례에서 보듯이 구체적인 정책에 대한 심의와 위원회 독자적인 안건 제기는 매우 미흡한 수준입니다. 위원회 활동이 집행부가 제출한 계획의 심의, 용역 보고서의 검토 정도의 수준이 현재의 위원회의 실상입니다. 위원회가 집행부의 정당성을 보증하는 기구가 되어서는 안 될 것입니다.

위원회가 실질적으로 운영될 수 있도록 소위원회의 상설화를 통해 인권 현장과의 결합력과 논의력을 높이고, 위원회를 뒷받침할 수 있는 실무조직의 마련이 이루어져야 합니다. 광주시, 성남시, 수원시 등 다수의 조례에 소위원회를 둘 수 있다는 조항이 있습니다.

제18조(회의)

④ 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 분야별 소위원회를 둘 수 있다. 다만, 인권센터의 인권 상담·조사 업무를 지원하기 위하여 인권보장소위원회를 두어야 한다.

문제는 조례의 실질적 이행이며, 조례에 명시되지 않았다 하더라도 위원회 합의를 통해 소위원회를 둘 수 있습니다. 이러한 제도의 보완과 동시에 위원회에서 인권 정책에 대한 논의가 주된 활동이 되기 위해서 집행부에서 정책에 대한 연구와 마련이 병행되어야 할 것입니다. 이를 위해서는 공무원 1인을 인권업무 담당자로 지정하는 형식적인 조치가 아니라 정책, 교육, 민관협력, 위원회 운영을 담당하는 인권전담 조직이 구성되어야 할 것입니다.

2. 인권전담조직

1) 이행 현황과 조직의 성격

인권 전담기구	인권전담부서	서울시, 광주시, 성북구, 영등포구, 광주동구, 수원시,	6 (3)
	유관조직 담당자 지정	부산시, 대전시, 충청도, 전북도, 전남도, 강원도, 서초구, 해운대구, 수영구, 부산북구, 부산중구, 대구달서구, 광주남구, 광주서구, 광주광산구, 울산북구, 울산동구, 울산남구, 대전서구, 광명시, 김포시, 고양시, 부여군, 서산시, 목포시, 고흥군, 고성군, 함양군, 진주시, 문경시, 고령군, 원주시	32 (21)

조례 이행에서 인권시민위원회의 구성보다 더 이행되지 않고 있는 게 인권전담조직의 설치입니다. 조례를 제정한 50개 기관 중 무려 32개소가 유관조직에 담당자 1인만을 배치하고 있습니다. 어떠한 것도 할 수 없고, 할 의지도 없는 것입니다. 조례는 탄생과 동시에 죽음을 맞게 되는 수많은 조례 중 하나로 사라지겠지요. 현재 조례의 무덤이 얼마나 많습니까. 아래의 조례에서 지자체의 책무를 보면 분명해집니다.

제4조(시장의 책무) 시장은 인권보호 및 인권증진을 위한 조직과 추진체계를 구축하고 공무원 등에 대한 인권교육을 제도화 하는 등 시 행정전반에 인권도시의 정체성이 효과적으로 구현될 수 있도록 필요한 시책 및 사업을 적극 발굴하고 추진하여야 한다.

제7조(인권증진 기본계획의 수립) ① 시장은 인권증진 관련 정책 및 사업을 체계적으로 추진하기 위해 인권증진기본계획(이하“기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함한다.

1. 인권증진의 기본이념
2. 분야별 인권증진 과제 현황 및 추진전략
3. 시민의 인권의식의 향상을 위한 시책
4. 인권지표(수) 개발 및 시행
5. 인권증진에 관한 협력체계 구축
6. 사업추진을 위한 자원 조달 방안
7. 그 밖에 인권을 증진하기 위해 필요한 사항

③ 시장은 제1항에 따른 사업의 효율적인 추진을 위하여 각종 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있다.

광주시의 조례입니다. 거의 모든 조례가 이와 유사하게 명문화되어 있습니다.

‘시 행정전반에 인권도시의 정체성이 효과적으로 구현될 수 있도록 필요한 시책 및 사업을 적극 발굴하고 추진하여야 한다’고 책무의 범위를 시 행정전반이라고 적시하고 있고, 이를 인권 기본계획을 수립하여 시행해야 함을 적시하고 있습니다. 따라서 조례를 제대로 이행하기 위해서는 인권전담조직을 두는 것은 기본이며 필수입니다.

인권전담조직을 설치, 운영하고 있는 사례를 보면 서울시 12명의 전담부서, 광주시 20명, 광주 동구 9명, 조례 제정을 추진 중인 광주 북구 9인의 인권담당관실 유형과 감사담당관실 내에 인권팀을 두고 있는 성북구 3인, 영등포구 2인의 유형이 있습니다.

감사담당관실 내에 인권팀을 두는 경우는 인권침해, 차별 진정과 조사를 인권 업무에 포함하고 있기 때문입니다. 지자체에서 인권 침해 조사를 수행하는 것은 사건의 해결의 신속성과 적절성에 큰 장점이 있는 것은 분명합니다. 하지만 진정한, 피진정한 모두 공무원일 경우는 조사와 결정에서 독립성과 자율성이 문제입니다. 따라서 인권전담조직과 별도로 서울시 인권보호관, 광주시의 인권옴부즈만과 같은 행정조직과 독립적인 조직을 설치 운영하는 것이 타당할 것입니다.

특히 지자체에서 인권 상담, 조사는 국가인권위원회와는 달라야 합니다. 국가인권위원회는 사건 해결로 종결이지만 지자체의 인권 상담조사는 사건해결이 아니라 삶의 해결과 자력화가 종결의 기준이어야 합니다. 삶의 다양한 열악한 조건이 사건을 발생시키고, 자기 권리의 주장의 힘듦이 사건을 반복되게 하기 때문입니다. 주민의 삶을 책임지는 크기는 국가인권위원회 보다 지자체가 더 할 것입니다.

인권전담 조직의 모델로 국가인권위원회 모델을 참고하는 경우가 많습니다. 국가인권위원회와 행정조직으로 지자체는 차별성이 명확합니다. 행정조직으로서 인권전담조직의 모델을 구성하는 노력이 필요합니다. 지자체가 인권에 관해 무엇을 할 것인가를 고민하고 모색할 때 인권침해

상담, 조사, 구제라는 국가인권위원회 모델을 거울로 삼는 것으로부터 벗어날 수 있을 것입니다. 구체적 정책을 집행하는 인권 의무의 주체로서 지자체가 무엇을 할 것인지에 대한 고민과 모색이 요구됩니다.

기존 행정의 조직·체계, 정책에서 인권이 형식적 절차에서 잠시 얼굴을 내미는 역할 정도가 되어서는 안될 것입니다. 지자체는 인권 규범과 기구를 만드는 노력보다 더 중요한 것은 인권행정이 무엇인지? 인권정책이 무엇인지? 이를 실현하기 위해 조직과 체계를 어떻게 재구성해야 하는 지에 대한 성찰과 모색입니다. ‘제4조(시장의 책무) 시장은 인권보호 및 인권증진을 위한 조직과 추진체계를 구축하고’(광주시 조례)의 조문을 인권전담기구나 인권센터, 인권시민위원회 구축으로 축소 해석해서는 안 되며, 시 행정 일반의 과제로 해석해야 합니다.

2) 인권전담조직의 기능과 역할

인권전담조직의 주요 기능은 지자체 정책의 인권화를 위한 원칙과 기준을 마련과 집행, 지자체 내 인권 관련 정책 수립에 대한 조정 및 총괄, 부서 간의 협력관계 형성, 인권정책, 교육, 민간협력을 통한 인권관계망 형성입니다. 이를 위한 지자체의 정책과 행정 운영방식에 대한 인권적 분석과 대안 마련도 중요합니다

위의 기능과 역할을 수행할 수 있는 인원과 예산이 마련되어야 합니다.

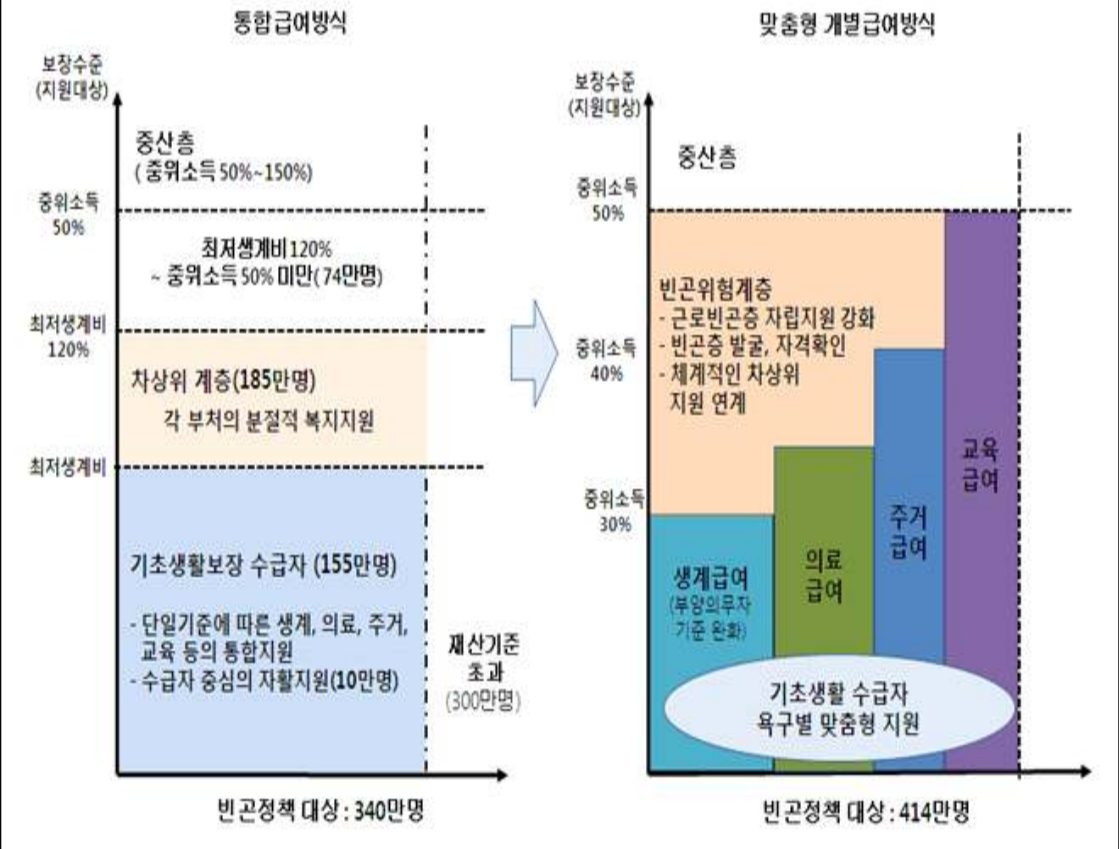
(1) 인권의 규범화 - 지자체 정책의 인권화를 위한 원칙과 기준을 마련하고 집행

조례를 효과적으로 이행하고, 인권전담조직이 제 역할을 하기 위해서는 지자체만의 인권 규범과 원칙을 만들 필요가 있습니다. 글머리에서 잠깐 언급했지만 지자체에서 수행하는 모든 사업이 주민들의 삶과 연관됩니다. 특히 사회복지업무는 주민의 삶과 직결되는 사업입니다. 그런데 지자체가 수행하는 수백 가지의 사업 중 절대 다수가 국비+사·도비 결합 방식인 실정에서 지자체의 인권 정책 사업 수행의 자율성과 유연성은 크게 제약될 수밖에 없습니다. 특히 기초자치단체는 광역자치단체에 보다 크게 제약되고 있습니다. 기초자치단체에서 자율적으로 사용할 수 있는 예산은 다소 차이는 있지만 수십억에 불과한 게 현실입니다. 심지어 현재의 증세 없는 복지라는 중앙정부의 정책의 원칙과 방향, 이를 담은 모든 정책의 구체적 지침은 지자체에는 근본적 한계로 작동합니다.

2013.09.10., 4차 사회보장위원회에서
기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안 확정(2014년 10월 시행)

구분	선정기준	급여수준
생계급여	중위소득 30% 수준 (4인 가구 기준 115만 원)을 고려 중생보위에서 결정	중생보위에서 결정한 금액에서 소득인정액을 제외한 차액을 지급
주거급여 (국토부)	중위소득 43% 수준 (4인 가구 기준 165만 원)을 고려 보위에서 결정	* 임차가구 는 기준임대료를 토대로 자기부담분을 공제해 지급 * 자가가구 는 유지수선비를 설정해 주택개량 및 현금지원을 병행

교육급여 (교육부)	중위소득 50% 수준 (4인 가구 기준 192만 원)을 고려 중생보위에서 결정	급여항목은 현행대로 (수업료, 학용품비, 부교재비 등) 유지하되 교육비 지원사업과의 통합범위를 재검토
의료급여	중위소득 40% 수준 (4인 가구 기준 155만 원)을 고려 중생보위에서 결정	현행 수준을 유지하되 인구학적 요인과 질환별요인 등 의료필요도 반영 검토



위의 중앙생활보장위원회의 급여체계 전환은 우리 사회에 어떠한 변화를 초래할 것이며, 급여 대상자들의 삶은 어떤 영향을 받을까요? 급여 정책의 전환에 따른 지침이 지자체에 내려 올 것입니다.

이러한 현실은 지자체가 사업을 수행하는 원칙과 방식에도 영향을 줍니다. 공무원이 사업을 수행하는 원칙은 중앙부처에서 내려 보낸 지침입니다. 장애관련 사업의 경우 90여 가지 사업에 대한 지침서가 7권이나 됩니다. 지침이 얼마나 인권적인지, 지침이 장애인의 삶의 현실을 얼마나 제대로 반영하고 있으며, 장애인의 삶을 향상시키는지 고민하고 검토하기 보다는 감사에 지적받지 않도록 지침대로 수행하고 있는 현실입니다. 지침의 기계적 적용이 공무 수행이 되는 겁니다.

따라서 지자체 별로 독자적인 삶의 기준, 인권 기준을 규범화하고, 이를 근거로 시정 전반의 방향과 계획을 수립해야 합니다. 조례와 인권지표, 인권기본계획으로는 담아낼 수 없는 문제입니다.

니다. 인권 규범화의 사례로 서울시의 복지기준을 참고 할 수 있습니다.

인권정책의 최소 핵심규범을 담은 정책의 인권기준이 제시되어야 합니다. 그것 없이는 인간으로서의 존엄성을 유지하는 삶 자체가 불가능함으로써 그 인권의 본질적 의미가 퇴색될 수밖에 없는 최저선이 최소핵심 규범입니다. 이 최소핵심 규범은 예산과 시간 때문에 경제사회문화적 권리의 완전한 실현은 점진적 일 수밖에 없고 그 방식이 단일할 수만은 없다고 할지라도, 의무주체는 최우선적으로 반드시 실현해야 하는 규범, 정책적 선택의 대상이 되어서는 안 되는 규범입니다.

유엔사회권위원회가 밝힌 빈곤극복 전략에 대한 인권적 규범이나 의료급여, 상병급여, 실업급여, 노령연금, 산재급여, 가족수당, 출산급여, 장애급여, 유족급여 등 9가지를 사회보장에 포함되어야 할 영역으로 설정하고 각 영역의 최저 보호 수준을 제시한 국제노동기구의 [사회보장의 최저기준에 관한 협약(제102호)] 등 다양한 국제인권 규범과 기준을 검토하여 인권적 접근을 통한 지자체의 인권정책을 수립, 집행해야 합니다. 서울시의 [서울시민복지기준]도 좋은 사례이다.

유엔사회권위원회가 밝힌 빈곤극복 전략에 대한 인권적 규범

1. 인권이 불가분성과 상호의존성

적절한 생활 수준에 대한 권리가 빈곤계층에게 가장 직접적으로 관련이 있지만, 시민정치적 권리 역시 빈곤에 처한 사람에게 필수불가결한 권리이므로, 빈곤감소 전략을 수립할 때 두 범주의 권리를 함께 고려해야 한다.

2. 비차별과 평등

빈곤이 차별로 이어지기도 하고, 차별이 빈곤을 야기하기도 한다. 불평등은 이미 사회제도와 사회적 가치에 뿌리 깊게 박혀있을 수 있다. 빈곤감소 전략 수립시 사회적 취약집단과 그 집단 안에서도 소외된 개인에 대한 특별한 관심을 요구하는 ‘비차별과 평등’이라는 국제인권규범의 기본 원칙을 적용해야 한다.

3. 실효성 있는 참여

빈곤층 등 빈곤감소 정책에 영향을 받는 사람들이 관련 정책결정 과정에 참여할 수 있도록 하는 것은 인권적 규범들의 중요한 한 부분이다.

4. 책무성 시스템

인권을 보장하는 데 핵심적인 것은 국가 등 인권 보호 및 실현의 책임있는 주체가 그 의무에 비추어 자신들의 행위가 정당한지를 설명케 하는 책무성 시스템이다. 인권규범은 빈곤감소 전략을 수립하고 집행할 때 인권의 주체로서 빈곤층이 국가 등 의무주체의 책임을 물을 수 있도록 함으로써, 빈곤층의 역량을 강화하는 효과를 낼 수 있다.

08 서울시민복지기준의 정의

삶의 질을 보장하는 복지의 현장이자 가이드라인이 탄생했습니다

162회 총 회의 수

397건 연구방정 시민의견

서울시민 복지기준

최저기준 최고기준

102개 사업

주거

소득

교육

건강

돌봄

시민의 기본적 생활 보장 시민행위의 원형 구현

시민의 사회복지권 보장

보편주의 복지국가 선도

개발중심 → 사람중심

"사람이 중심인 서울, 삶이 편한 서울"
서울시민복지기준으로 시민의 삶이 달라집니다

지원이 필요한 시민에게 맞춤형 서비스를 제공

전국에서 저렴한 가격에 임대주택을 공급

소득이 없는 저소득 주민에게 최저 생계비를 지원

주거

돌봄

건강

교육

돌봄

소득

(2) 정책과 사업 운영 방식의 인권적 분석과 권고

대부분의 지자체는 인권의 관점에서 분석, 평가하는 행정의 인권화를 통한 인권정책이나 사업 수행방식의 마련 없이 단지 기존의 정책을 그대로 집행하고 있습니다. 따라서 사업 체계와 운영방식 등 행정 전반에 대한 분석이 선행되어야 합니다. 지금까지 체계와 방식은 공급자(의무의 주체) 중심의 행정 편의적 방식으로 행정은 운영되고 있습니다. 심지어 사회복지업무 체계는 사회복지통합전산망이라는 시스템의 체계에 따라 구성, 운영되고 있습니다. 사람의 삶이 중심이 아닌 행정 편의와 전산시스템이 구성의 원칙인 것이지요. 인권의 관점에서 사람의 삶을 중심으로 즉 수요자(권리주체) 중심의 방식으로 전환하는 노력이 필수적입니다.

특히 주민의 실질적 참여를 이룰 수 있는 과정의 설계가 중요합니다. 기존의 사업수행 방식은 인권기본계획 등을 수립하는데 용역사업으로 진행했거나 진행하고 있습니다. 특정 기관에 용역을 발주하고 몇 번의 공청회라는 절차를 거쳐 그 연구 결과를 수용한다는 것은 관료적 편의주의이며 소수 전문가 중심의 사업입니다. 이러한 기존의 관행을 답습한다는 것은 타당치 않습니다. 절차주의는 인권도 민주주의도 아닙니다. 절차적 정당성은 주체의 실질적 참여의 여부입니다. 인권은 그 방법도 인권적이어야 합니다. 더디더라도 시민사회가 적극적으로 참여하는 가운데 인권 관련 계획이나 사업이 수립되어야 합니다.

인권시민위원회에 제시 했던 서울시의 '사회적 합의 틀'과 아래의 과정의 시간 설계는 많은 것을 시사하고 있습니다.



(3) 지자체 인권 정책 형성과 집행의 역할

인권 정책이 형성과 집행의 역할을 인권전담조직의 사업으로 해석해서는 안 됩니다. 인권전담조직이 지자체 정책 전반이 인권적으로 형성되고 집행될 수 있도록 역할을 하는 것입니다. 지자체 내

인권 관련 정책 수립에 대한 조정 및 총괄의 역할입니다.

인권 정책의 핵심은 행정의 인권화입니다. 그 핵심 중 하나가 지자체 정책 전반의 인권적 검토와 재구성입니다. 행정에 대한 주민의 불평불만은 공무원의 업무 수행의 부적절함이나 태도가 아닌 정책과 사업이 주민의 기본적 삶의 요구를 수용하지 못한다는 것이 핵심입니다. 그런데 행정의 미흡함을 공무원 개인이 감내하고 있는 것입니다. 따라서 조례와 지자체 독자적인 인권 기준을 근거로 지자체 정책 전반에 대한 검토와 재구성이 중요합니다. 지자체의 모든 사업 중 주민의 삶과 연관되지 않는 사업은 없습니다. 현 지방자치제도의 한계 내에서 할 수 있는 노력을 다해야 합니다.

첫째, 정책과 사업이 인권 기준에 부합할 경우 취지와 의도에 맞게끔 수행하는 것입니다. 중앙부처의 지침에 따른 기계적 수행이어서는 안되는 것입니다.

보건복지부 장애인일자리 사업 중 일반형을 예로 들겠습니다. 이 사업은 만 18세 등록장애인을 대상으로 (1순위 신규 중증(1~3급)장애인, 2순위 중증장애인, 여성장애인, 저소득층 장애인) 주 14시간, 월 56시간을 근무하면 1인당 월 기본급여액 273,000원을 지급하는 사업입니다. 직접수행 또는 비영리 민간기관에 위탁운영 방식입니다.

장애인의 인간다운 삶의 핵심 권리인 노동권 보장을 통한 자립생활의 경제적 기반을 갖추 수 있게 하자는 목적 사업입니다. 이 사업의 실상은 모두 위탁운영 방식이며 위탁 기관에서 선택된 중증장애인들이 사업장에서 유리창 닦기, 복도·화장실 청소, 쓰레기 줍기와 버리기 등 단순 작업의 반복입니다. 심하게 말하면 용돈 타는 것이지요. 연 7,700명을 대상으로 국비 50% 시도비 50%의 예산이 무의미한 용돈이 되고 있는 것입니다. 장애인의 노동권 보장의 취지가 무색한 실정입니다.

이처럼 인권 기준에 부합하는 정책과 사업은 이를 달성하기 위한 목표치와 현실적 목표치를 계획하고 실행하는 것입니다.

둘째, 인권 기준에 부합하지 않는 정책과 사업은 그 기준에 부합될 수 있도록 내용을 재구성해야 합니다. 장애인 편의시설 중 공연장 장애인 좌석수는 현행 법률에 위반되는 경우는 찾기는 힘듭니다. 영화관에 가보시면 제일 뒷자리 오른쪽 또는 왼쪽에 휠체어 석이 마련되어 있지요. 전체 법정 장애인석 수는 일반석을 시청각 장애인석으로 지정해 놓아 만족시키고 있습니다. 하지만 장애인은 문제가 많다고 말합니다. 공연장 제일 뒷자리 휠체어석은 사회적 고립과 배제가 그대로 재현되고 있고요, 시청각석은 자리만 지정되어 있을 뿐 어떤 서비스로 제공되지 않습니다. 이러한 정책과 사업은 인권 기준에 부합하도록 재구성하고 집행해야 합니다.

셋째, 지자체 만의 인권 정책을 형성하고 집행하는 것입니다. 이는 지자체의 정치·경제·사회적 조건에 따라 다를 것입니다. 울산 동구 같은 경우는 노동정책으로 특화 할 수 있을 것입니다. 흔히들 노동정책은 일자리 창출 외에는 지자체에서는 특별히 할 수 있는 사업이 없다고 합니다. 지자체가 시장에 직접 개입하기는 힘들다는 것이지요. 하지만 고용 불안정이 삶의 불안정을 결과합니다. 고용에 직접 개입하기 힘들다 하더라도 삶의 불안정에는 충분히 개입할 수 있을 뿐만 아니라 이는 지자체의 주요 사업입니다. 특히 비정규직인 경우는 말입니다.

(4) 부서 간의 협력관계 형성 -지자체 정책 전반에 걸친 연계성 확보

지자체의 사업은 세분화되어 있습니다. 사업 대상자가 동일하더라도 마찬가지로입니다. 앞의 중앙생활보장위원회의 급여체계 전환 확정안을 보면 급여 대상자가 주거급여는 국토부, 교육급여는 교육부, 생계급여와 의료급여는 보건복지부에 신청하도록 하는 경우를 통해 쉽게 알 수 있습니다. 따라서 사업에 대한 부서별 협력관계를 형성하고 운영하는 것이 중요합니다. 사람을 중심으로, 권리 주체 중심으로 사업이 진행될 수 있도록 인권행정의 기반을 조성하는 것입니다.

광주 광산구의 사업 추진 계획에 통합적 업무 수행을 위한 실무그룹(WG) 운영을 참고 할 수 있습니다. 계획안에 따르면 각 부서에서 추진하는 인권관련 업무를 총괄, 지원 및 조정하는 기능 수행을 위한 통합적 업무 수행을 위한 실무그룹(WG)을 운영하며, 인권관련 업무를 시행하는 총무과, 복지정책과, 여성아동보육과, 노인장애인복지과, 평생교육과 등의 실무자로 구성하며, 필요시 회의 개최와 공동워크숍 진행한다.

(5) 민간 협력 - 인권관계망 형성

조직과 예산, 법적 강제력을 갖춘 지자체와 개인으로 존재하는 주인이 대등한 주체로 관계를 형성하는 것은 매우 어렵습니다. 또한 그러한 인식과 경험도 매우 미약합니다. 서울시의 경우 처럼 사안마다 주인이 참여할 수 있는 다양하고 폭넓은 참여의 공간을 마련하고 충분히 생각하고 논의할 수 있는 시간을 보장하는 경험의 축적이 필요합니다. 단순히 인권관련 단체나 기관에 민간경상보조비를 지원하는 것으로 끝나서는 안됩니다. 인권적 상상력이 필요합니다.

3. 나가며

행정에 인권이라는 가치를 도입한다는 것이, 인권을 핵심 가치로 삼는다는 것이 어떤 의미인지, 무엇을 하겠다는 선언인지 그 의미를 곱씹어 봐야 합니다. 괜히 헌법 제일 윗부분에 나오겠습니까! 중앙정부의 국가 운영의 가치에서 배제된 인권을 지자체에서 실현하는데 나서는 문제와 어려움이 한두 가지가 아닐 것입니다. 그런데 생각해 보면 지자체에서 중앙정부로! 이것도 아래로부터의 인권하기 아닌가요. 지자체의 인권하기가 가지는 의미는 매우 크다 하겠습니다.

지금까지 말한 모든 이야기의 첫 걸음은 공무원의 인권감수성입니다. 주민의 삶을 매일 결정하는 공무원이 주민 삶의 속살을 들여다보고 공감할 수 있을 때 이 모든 것이 가능할 것입니다.

어찌하다보니 인권 관련된 논의의 장에 자주 한 자리 차지하게 되었습니다. 그런 자리에 나갈 때마다 나의 발언이 장애인, 노인, 아동, 비정규직 노동자, 성소수자들의 목소리이어야 한다고 채찍질하곤 합니다. 논의가 끝나고 나올 때마다 내 자리에 그들이 있어야 한다고, 그렇게 만들어야 한다고 되새기곤 합니다. 매번 인권의 이름으로 인권을 추방하지는 않았는지 곱씹어 봅니다.

백인의 걸음이 다 같을 수는 없습니다. 늦고, 빠르고, 어른 걸음, 아이 걸음, 지팡이 짚은 걸음, 두 바퀴를 제 발 삼은 걸음.....중요한 것은 모두가 걷고 있다는 것입니다. 저기가 천국이

라고 ‘당신들의 천국’을 강요하고, 무지하다 배제하지 말고, 모두가 ‘지금’, ‘여기’의 천국을 만들었으면 합니다. 일인의 백보보다 백인의 일보가 인권의 걸음입니다
느린 아이 걸음으로 뺨뿔뺨 걸어보았습니다. 앞으로 논의에 조금이라도 보탬이 되었으면 합니다.

세션3:반反성매매

정미래
성매매문제해결을위한 전국연대 정책실장

여성인권의 관점에서 바라본 성매매문제

정미례(성매매문제해결을위한전국연대 정책팀장)

1. 들어가며

지역과 시민이 소통하고 안전한 삶을 살아가는 장소로서 도시(지방)가 제 역할을 하기 위해서는 다양한 집단과 개인만큼이나 수많은 논의가 필요하겠지만 젠더평등의 관점에서 바라볼 때 성인지적 관점을 어떻게 수립하고 집행하며 현실화 시켜나갈 것인가가 주요한 문제로 부각된다. 현재 여성가족부가 여성친화도시를 진행하고 있고, 몇 년 전 서울시는 여행(여성이 행복한 도시)라는 이름으로 지역을 바꾸려는 시도와 노력을 해왔다. 친여성적인 정책은 또한 지역사회 아동, 청소년, 보육의 문제와도 밀접하게 연결되어 있고 여성들의 생활과 일자리 및 노동영역 등 세분화하면 논의해야 할 영역이 많지만, 본 글은 성매매와 지역사회를 중심으로 간략하게 검토해 보고자 한다.

2. 여성폭력 관련 조례 제정의 의미

인권조례는 여성인권을 보편화된 인권으로 채택함으로써 성평등한 인권을 반드시 구체적으로 포함해야 한다. 이미 각 지역의 자치단체에서는 여러 형태의 인권 조례를 제정하고 있지만 인권에 대한 개념과 대상의 문제 등 인권 개념을 적절하게 반영하고 있는지에 검토가 필요하다. 특히 조례를 발의하거나 제정하는 과정에서 인권 개념을 제대로 반영하거나 인권 영향 평가도 하지 않고 정치적 행위로서만 조례제정을 하기도 하는 경우, 여성관련 사안은 제대로 정책화시키지 못한다. 결국 형식적으로 인권조례를 만들었을지라도 지역주민의 요구나 지역사회의 변화를 위한 노력이라기 보다는 법령에 있는 것을 지차체는 수행하는 정도로만 그치고자 하는 상황등이 겹쳐있다. 지자체가 조례를 제정할 경우 이에 대한 정책부서나 예산, 집행등이 함께 따라야 하기 때문에 예산의 문제를 앞세우거나 중앙에서 할 일이라는 식으로 미뤄놓는 경우가 대부분인데 대표적으로 여성과 관련된 사항이 대표적이다. 그나마 지역에 여성의원들이 있는 경우 보다 적극적으로 문제의식을 가지고 이를 뒷받침하여 지역차원의 대응을 요청하기도 하지만 역부족이고 정파와 정치적인 이해관계, 지자체의 의지등에 따라 형식적으로 그치기도 하는 현실이다.

또한 인권과 관련된 조례와 입법이 있더라도 보다 중요한 것은 그러한 조례가 지역사회 내에서 실효성을 가질 수 있도록 하는 방안이 함께 마련되지 않는다면 별다른 차이가 없게 된다는 점이다. 따라서 조례 제정이 선언적이거나 형식적인 것으로 머무르지 않도록 만드는 장치가 반드시 있어야 하는데 여성인권 사안을 다룰 전담기구 설치, 지속적인 정책 제안과 평가, 정기적인 실태조사 등이 포함되어야 하고 이를 위해서는 성인지적 관점을 우선적으로 갖고 모든 영역에서의 성별영향평가와 성인지예산 정책등을 실현시켜 나갈 수 있도록 하는 지자체의 의지가 매우 중요하다.

3. 지역사회와 성매매와의 관련성

여성관련 법적 근거: 여성발전 기본법, 성폭력특별법, 가정폭력특례법, 성매매방지법등의 법령에서 국가와 지자체의 의무를 규정하고 있다.

국제 사회나 국가 차원에서 여성들의 인권 실행을 위한 지속적인 노력이 이루어지는 것에 비하여 일상생활의 현장인 지역 사회에서의 여성들에 대한 인권 보호와 증진 대책은 상대적으로 저조하다. 지방자치단체는 인권에 대한 의식도 약하고 나아가 여성의 인권에 대해서는 여전히 요보호자의 관점을 가지고 보호와 시설에 대한 지원을 중심으로 보고 있다. 여성들에 대한 인권 관점은 요보호자가 아닌 여성에 대한 폭력에 지역사회가 어떻게 대응할 것이며 이를 예방하고 안전한 지역공동체를 만들어나가기 위한 기본적인 인프라 구축이라는 점에서 지역사회의 관심과 인권에 대한 감수성을 높여나가는 과정이 필요하다. 일반 주민들이 이를 잘 이해하고 지역사회의 대응의 필요성을 인식해 나가도록 하는 여성인권 관련 조례제정을 위한 사회적 토대구축이 많이 필요하다.

3-1. 누구나 접근가능한 인권교육의 평생교육체계 구축 필요

유엔 인권교육프로그램은 학교영역, 공공기관 영역, 시민사회 영역으로 인권교육 영역을 구분한다. 학교영역에서는 학생(유치원생부터 전문직원 훈련원생까지 포함), 교원, 학교운영위원 등을 대상으로, 공공기관 영역에서는 의원 등 입법관계자, 사법부, 행정부를 대상으로, 시민사회영역에서는 일반시민, 전문집단, 사회적 약자 등을 대상으로 교육을 진행할 것을 권고하고 있다. 지난 2011년 12월 19일 유엔총회는 세계인권교육 선언문을 채택하였고, 유엔 세계인권교육 프로그램 2차시기 행동계획에 따르면 우리나라를 비롯한 가입국은 인권교육에 대한 최종평가보고서를 2015년까지 제출해야 하는 상황이다.

그러나 현재 우리나라의 여성폭력 예방교육은 학생 중심으로만 실시되고 있어, 교육의 연속성이 담보되지 않고 있다. 여성폭력예방교육은 성인지적 감수성, 인권감수성 증진을 기본으로 실시되어야 하며, 이는 인식의 변화를 필요로 하는 것이기에 전 연령에 걸쳐 지속적으로 실시되어야 한다. 따라서 학령기에 있는 학생만을 대상으로 할 것이 아니라 공공기관, 시민사회 영역에서도 의무적으로 실시될 필요가 있다.

- 그동안 각 개별법에 근거해서 실시되고 있는 여성폭력관련 예방교육은 교육의 중복과 형식적인 운영으로 인해 운영으로 많은 문제가 제기되었다. 이런 이유로 2013년 8월 <여성발전기본법>이 개정되어 ‘국가와 지방자치단체에 관계 법률에서 정하는 바에 따라 성폭력·가정폭력·성매매 범죄의 예방을 위하여 교육을 실시하고, 각 교육과 성희롱 예방교육을 성평등 관점에서 통합하여 실시’할 수 있도록 하였다.

「여성발전기본법」 제25조(성폭력·가정폭력·성매매 범죄의 예방) ① 국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 성폭력·가정폭력·성매매 범죄를 예방하고 피해자를 보호하여야 하며, 이를 위하여 필요한 시책을 마련하여야 한다. <개정 2013.8.13>

② 국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 성폭력·가정폭력·성매매 범죄의 예방을 위하여 교육을 실시하여야 하고, 각 교육과 제17조의2에 따른 성희롱 예방교육을 성평등 관점에서 통합하여 실시할 수 있다. <개정 2013.8.13>

- 여성폭력과 관련하여 통합적으로 교육할 수 있도록 하는 법적근거는 마련되었으나 그 내용과 방식, 추진체계등에 대한 준비부족으로 인해 선언적인 규정에 그치고 있다는 문제제기⁴⁷⁾로 인해 성인지적 관점에 기반한 통합교육방식이 논의되고 있다.

3-2. 성매매방지를 위한 정부의 대책

성매매방지 종합대책 수립 및 성매매방지대책 추진점검단 운영⁴⁸⁾

■ 성매매방지 종합대책 수립근거

- 성매매가 성산업으로까지 변질한 현실을 타파하고 성매매근절을 통한 건전한 사회문화 조성
· 과제 : 우리사회 성문화 의식개선, 성매매 피해여성 자활 지원

■ 대책수립경위 및 추진경과



47) 여성폭력근절을 위한 여성단체에서는 성인지적 인권 감수성 증진을 목적으로 하는 폭력예방교육 관련 법 제정, 여성폭력예방 및 성인지적 인권감수성을 함양하기 위한 대상별, 연령별 의무교육체계 수립, 가정폭력, 성폭력, 학교폭력, 성매매 등 폭력에 대한 통합적 접근을 기본으로 하는 교육프로그램 마련, 지역주민의 접근성이 높은 주민센터 등의 평생교육프로그램을 활용하여 통합적 폭력예방교육 실시등을 요구해왔다(출처 19대국회에 바란다, 당신의 삶을 바꾸는 100가지 젠더정책, 한국여성단체연합, 2012)

또한 '여성폭력 방지와 피해자 보호 및 지원' 조례 제정을 촉구하면서 조례(안)을 만들어 지역에 배포하기도 하였는데 조례에 반드시 들어가야 할 내용으로는 ▲여성폭력 예방과 방지를 위한 신고체계 구축·운영 ▲지역여성폭력방지위원회 설치·운영 ▲여성폭력 실태조사 및 발표 ▲공공기관은 물론 지역주민을 포함한 여성폭력 예방교육 의무화 등을 골자로 하고 있다.

48) 출처 : 여성가족부 홈페이지(성매매예방분야)

■ 성매매방지대책 추진점검단 구성현황(17개 기관)

성매매방지 대책 추진점검단 구성(2013년 기준)	
단장	여성가족부 차관
위원	국무조정실, 여성가족부, 미래창조과학부, 교육부, 외교부, 법무부, 국방부, 안정행정부, 문화체육관광부, 보건복지부, 고용노동부, 국토교통부 식품의약품안전처, 금융위원회, 방송통신위원회, 국세청, 경찰청
간사	여성가족부 권익증진국장
기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 성매매방지 종합대책 세부추진계획 수립 및 이행상황 점검·평가 ▪ 성매매방지를 위한 제도와 법령의 정비·개선 ▪ 그 밖의 성매매방지대책의 원활한 추진을 위하여 관련 기관 간의 협의·조정 등이 필요한 사항

■ 예방, 보호, 집행, 그리고 네트워크 및 파트너쉽

예방(Prevention) 관련 법제도 정비/ 성매매예방교육 활성화 / 교육, 연구, 대중매체 등을 통한 홍보 강화

보호(Protection) 성매매피해자 보호 및 상담, 의료, 법률 지원 강화 / 교육, 고용기획 확대 통한 자활지원 강화 / 체계적이며 통합적인 지원 프로그램 개발

집행(Prosecution) 알선업자, 건물주에 대한 법집행 강화 /성매매 범죄 관련 수사 역량 강화 / 신변중 성매매, 해외 성매매 방지 강화 /성매매 수요차단을 위한 성구매자 처벌 강화

■ 정책과제 : 예방,보호,집행 3개분야, 17개과제, 48개 시책

<과제I-4> 지자체 성매매 방지정책 이행점검체계 강화

(I -4-1) 지자체별 성매매 방지정책 이행평가

(I -4-2) 지자체별 성매매 업소 실태조사

- 2006년부터 성매매관련 클린지수를 평가하여 지역사회에서 성매매관련 대응을 어떻게 추진 해왔는가를 점검해오다 2009년 당시 행안부의 통합평가로 흡수됨.

3-3. 성산업에 대응하는 지역사회의 과제

예방, 보호, 집행, 네트워크와 민간 거버넌스실현(파트너십)을 어떻게 만들어나가고 추진해 나갈 것인가에 대한 논의와 대책마련이 필요하다.

1) 성매매알선 및 유발업소를 강력하게 규제하기 위한 행정조례

- 기존의 업소에서 불법성매매에 대한 단속도 강화하고 자유업종 형태나 무등록형태로 영업하는 업소의 난립을 막기 위해 다양한 고민이 필요하다(예를 들어 주택가 몇미터, 학교근처의 업소에 대한 규제도 다른 법과의 관계를 구체적으로 살펴보고 새롭게 규정할 필요가 있다거나, 자유업종등이 더 이상 영업하지 못하게 하기 위한 방안 모색이 필요하다. 이는 지역적 특성을 고려하여 pc방 영업에서 규제할 수 있는것이 있는지, 학생들이 많이 집결하는 지역에서의 홍보전단이나 호객행위, 지역광고지에 알선광고물에 대한 적절한 규제등을 함께 제안할 수도 있다. 또한 인터넷을 통한 홍보나 광고 규제등도 검토해 볼 수 있다)
- 불법수익 몰수,추징강화/ 행정처분강화로 업소폐쇄에 이르도록 하는 방안
- 최근 강남지역의 경우 특사경 활동(을 통해 단속강화로 강제이행금 부과등으로 업소폐쇄, 불법전단지근절, 학교 및 주택가 근처 성매매업소 강제철거등의 성과가 있었다고 한다.

2) 성산업축소 및 폐쇄를 위한 활동 과 이후 대안모색에 대한 논의 : 지역의 문제/ 집결지와 성매매업소 밀집, 성업지역에 대해 더 이상의 확산과 착취구조를 온존시키지 않도록 하는 방안 검토가 필요

가령 집결지폐쇄를 위한 기본방향 설정에서부터 필요한 대책을 함께 논의하고 이후 또 다른 곳으로 이동하거나 지역만 옮기는 방식이 되지 않도록 하기 위한 대책을 함께 수립할 필요가 있다. 이때도 우선적으로 여성들에 대한 안전한 대책이 먼저 만들어져야 한다. 그러기 위해서는 성매매여성들의 욕구와 의견을 잘 수렴하고 피해를 보상하는 것에 대한 합의의 과정이 필요하다.

(인천시 학익동 폐쇄과정에서는 조례를 만들어 지역개발과 보상에 대한 논의를 진행하기도 하였고, 지자체 차원에서 집결지를 폐쇄한 춘천의 경우 조례를 제정하여 집결지업소를 매입하여 공원으로 추진하고 있으며, 최근 마산시의 경우 경상남도 차원에서 집결지를 폐쇄하고 공원으로 추진하겠다고 했으며, 전주의 경우 전주시와 경찰, 노송동(지역)주민, 시민사회단체 등 민관의 다양한 관계자들이 선미촌 문제 해결을 위한 민관거버넌스를 구축하여 구체적 대안마련을 위해 간담회등을 진행하고 있다)

- 기존 업소에 대한 단속강화, 특사경에 대한 지자체의 대응모색
- 식품위생, 건축, 공중위생, 청소년업무등 지역전체차원에서 공동대응방안을 모색해야한다
- 기존업소만이 아니라 길거리 홍보물이나 간판, 의심업소에 대한 출입권한등 다양한 고민이 필요하다.

3) 수요차단을 위한 정책

- 성산업의 확산과 교묘하고 다양한 방식의 영업형태는 성별불평등한 한국사회에서 경제,사회 문화적인 요인이 결합되면서 사회적약자이자 취약한 상태에 처한 사람(특히 여성, 청소년)들을

쉽게 유입시키는 수단이 되고 있다.

- 수요차단을 위해 지역사회 다양한 모임을 만들고 지원하기(남성모임이나 학생교육강화, 업소 부근에 대한 순찰강화 및 주민참여형 시민감시단 활동을 활성화하는 방안도 모색해 본다)

4) 유착비리, 뇌물등 비리근절 및 성매매관련자 및 연루자에 대한 처벌강화

- 지자체 공무원과 경찰, 사법기관등에 대한 교육강화 및 연루자에 대해서는 더 이상 공직생활을 하지 못하도록 징계강화

- 특히 고위공직자, 자치단체장과 의회의장 및 각 기관장(특히 교육공무원포함)들은 여성인권 관련 교육을 반드시 받도록 한다.

3-4. 지역사회에서 살아남고 살아가기 위해

- 지속가능한 대책 마련 : 오랜기간 성매매에 유입된 여성들의 경우 도시빈민층을 형성하면서 사회복지 사각지대에 처해있는 여성들이 많다, 특히 장애, 중고령여성(일자리, 치료와 재활, 자립자활)의 문제

- 성매매여성들은 지역사회에서 살아가기 위해서는 새로운 자원과 관계망(네트워크)와 안전망이 절실히 필요하다(법률, 의료, 직업훈련, 일자리 및 경제활동 등)

- 여성폭력 피해자에 대한 보호,지원을 확대하고 통합적인 지원체계를 확대한다(주거지원, 임대주택우선 입주자격부여, 생활비 일정기간 보조, 자립지원대책 확대 등)

- 민관거버넌스를 통한 대응방안 모색

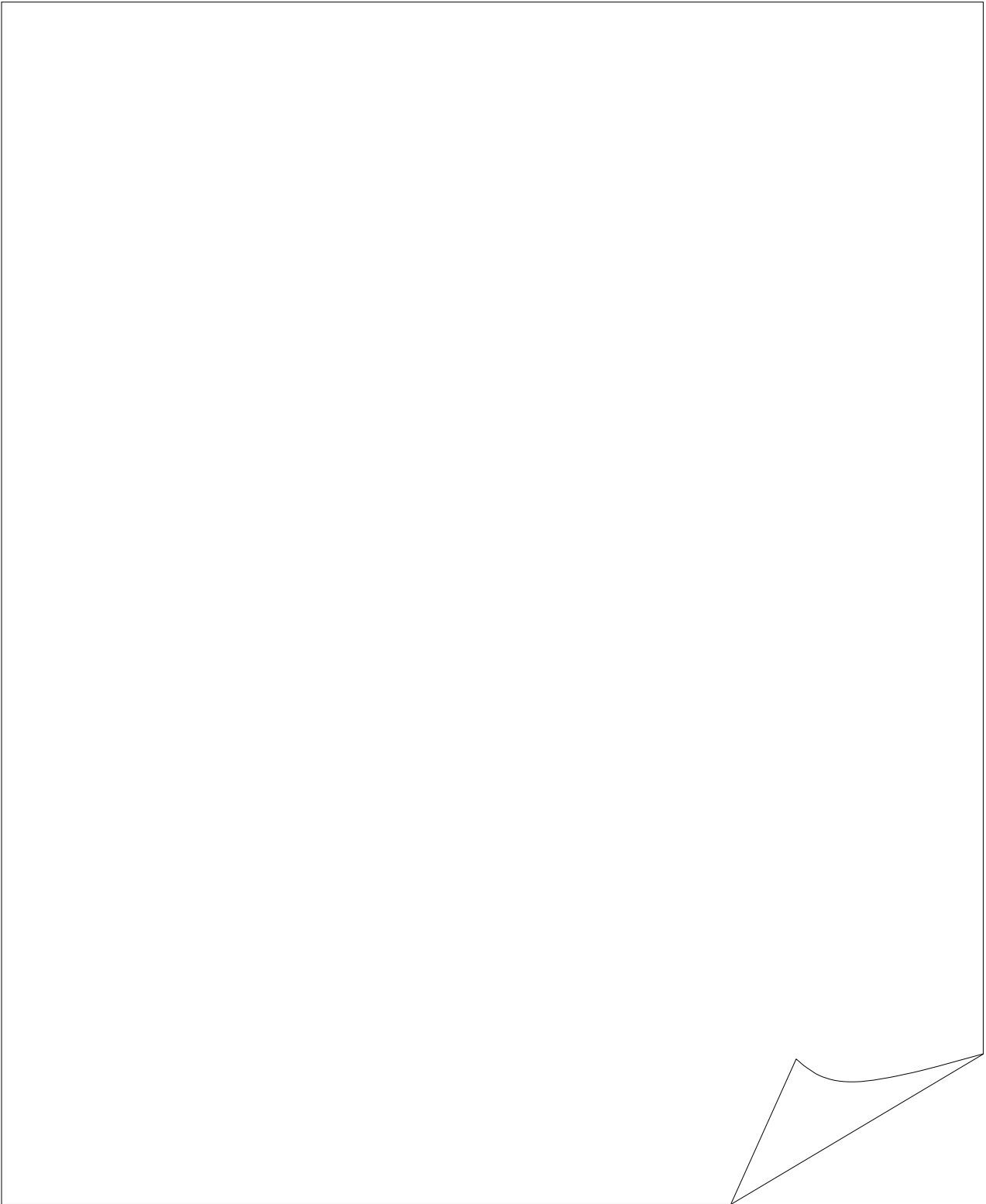
4. 나가며

성산업이 전지구적으로 확산되고 온라인,오프라인의 경계도 없으며, 스마트폰 앱이 성매매알선, 광고,홍보의 장이 됨으로써 무차별적으로 수요를 창출해 내고 있다. 성매매시장은 자본에 의해 여성들을 이동, 매매, 유입시키지만 그 피해는 드러나지 않고 오히려 여성들 개인의 책임으로 몰아간다. 그러나 한국사회에서 성매매는 여성에 대한 성적착취행위로 여성에 대한 폭력임을 확인하였으며 성매매방지와 예방을 국가가 책임지도록 하고 있다. 지역사회는 지역주민의 안전과 공동체, 공공성을 확보하고 여성, 아동, 청소년 및 사회적 약자가 보다 안전하고 차별과 배제, 낙인없이 살아갈 수 있도록 많은 관심과 의식변화를 위한 활동을 주도해 나가야 한다. 기득권자의 이익이 아닌 평등, 평화로운 지역공동체 회복을 위한 활동은 보편적 인권과 함께 특수한 상황에 처한 사람들에 대한 더욱더 많은 관심과 권리부여를 통해 진정으로 제대로 그 모습을 드러낼 것임을 기대한다.

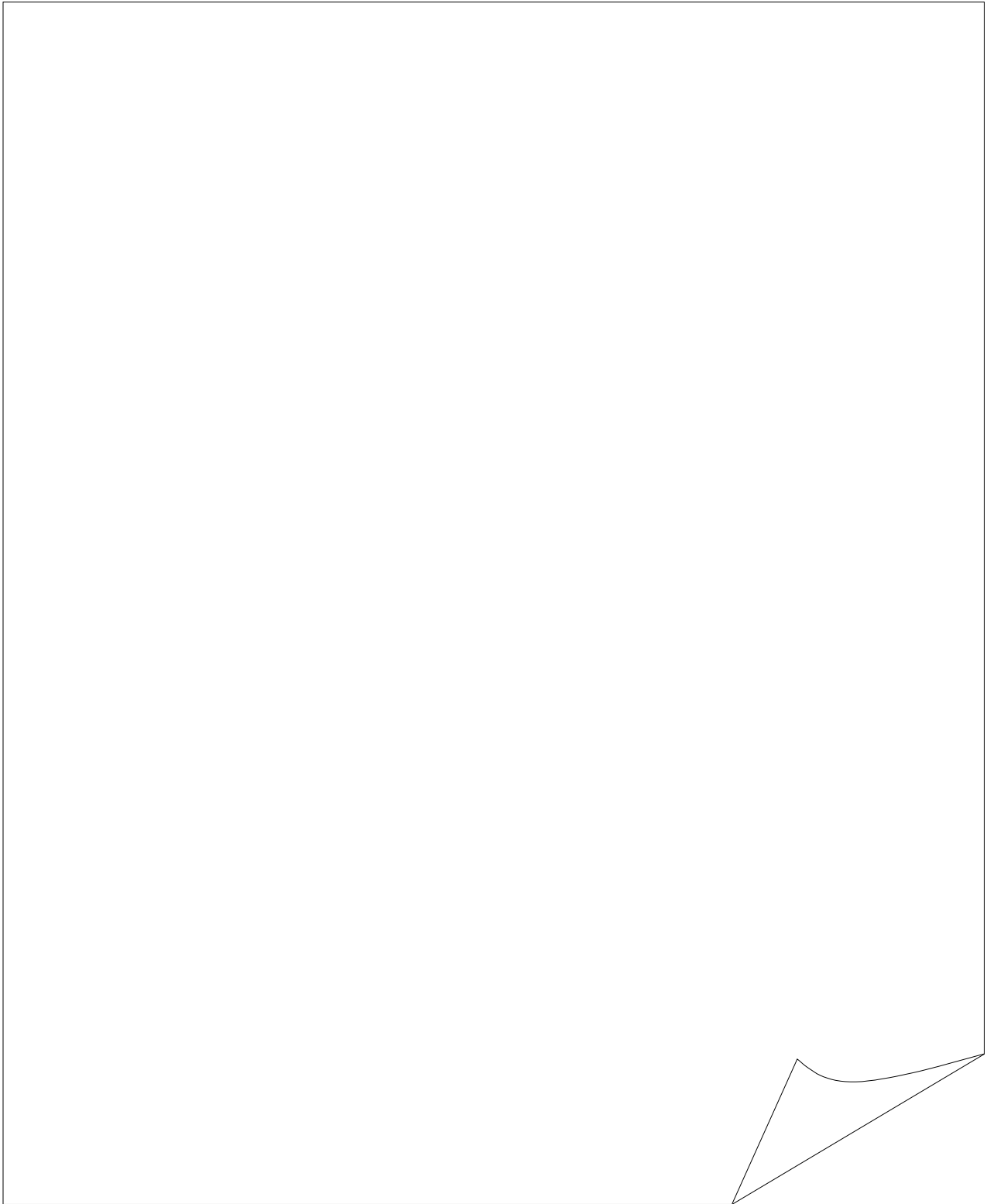
세션4:이주민인권

소모두 (버마 인권활동가)

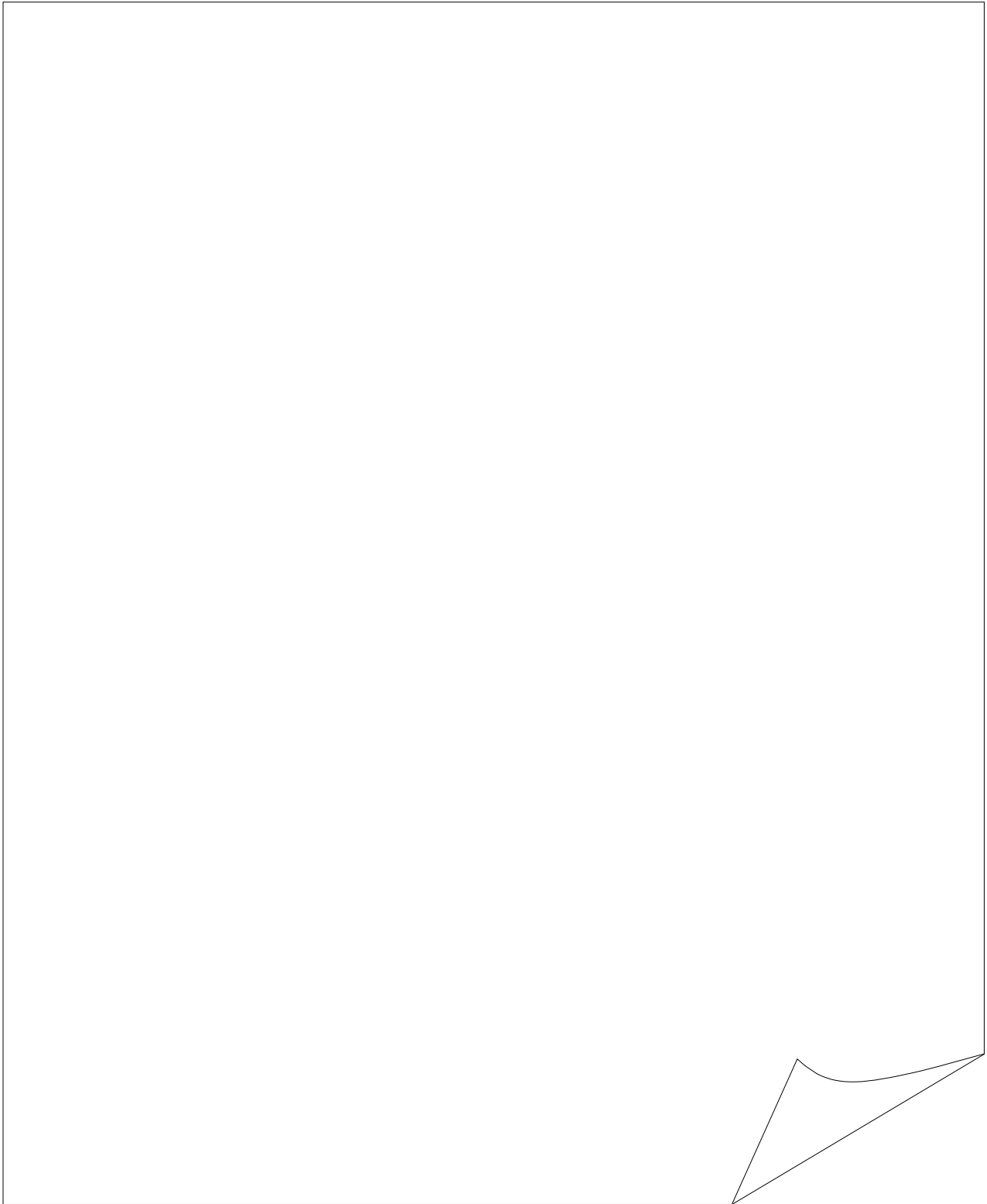
MEMO



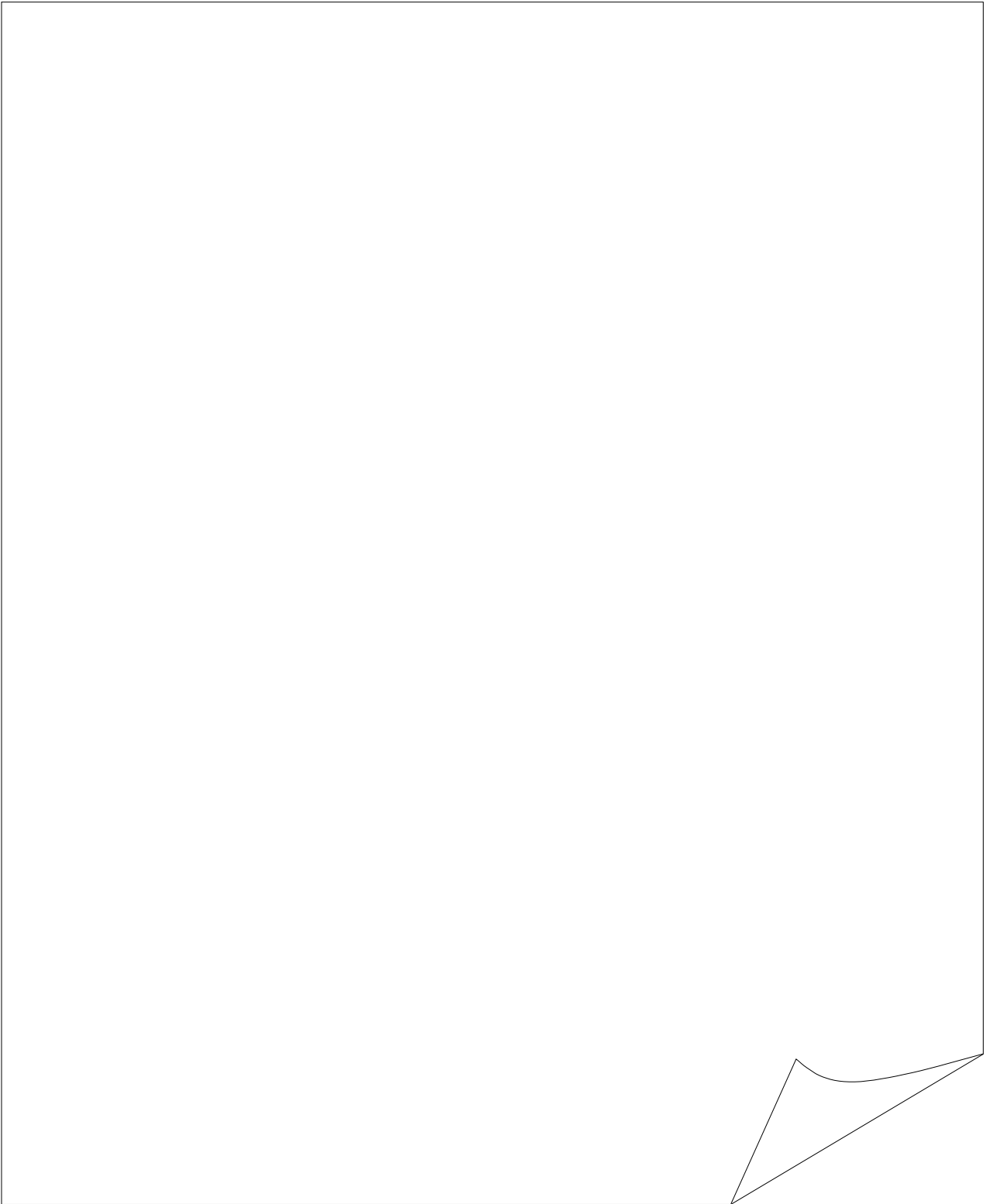
MEMO



MEMO



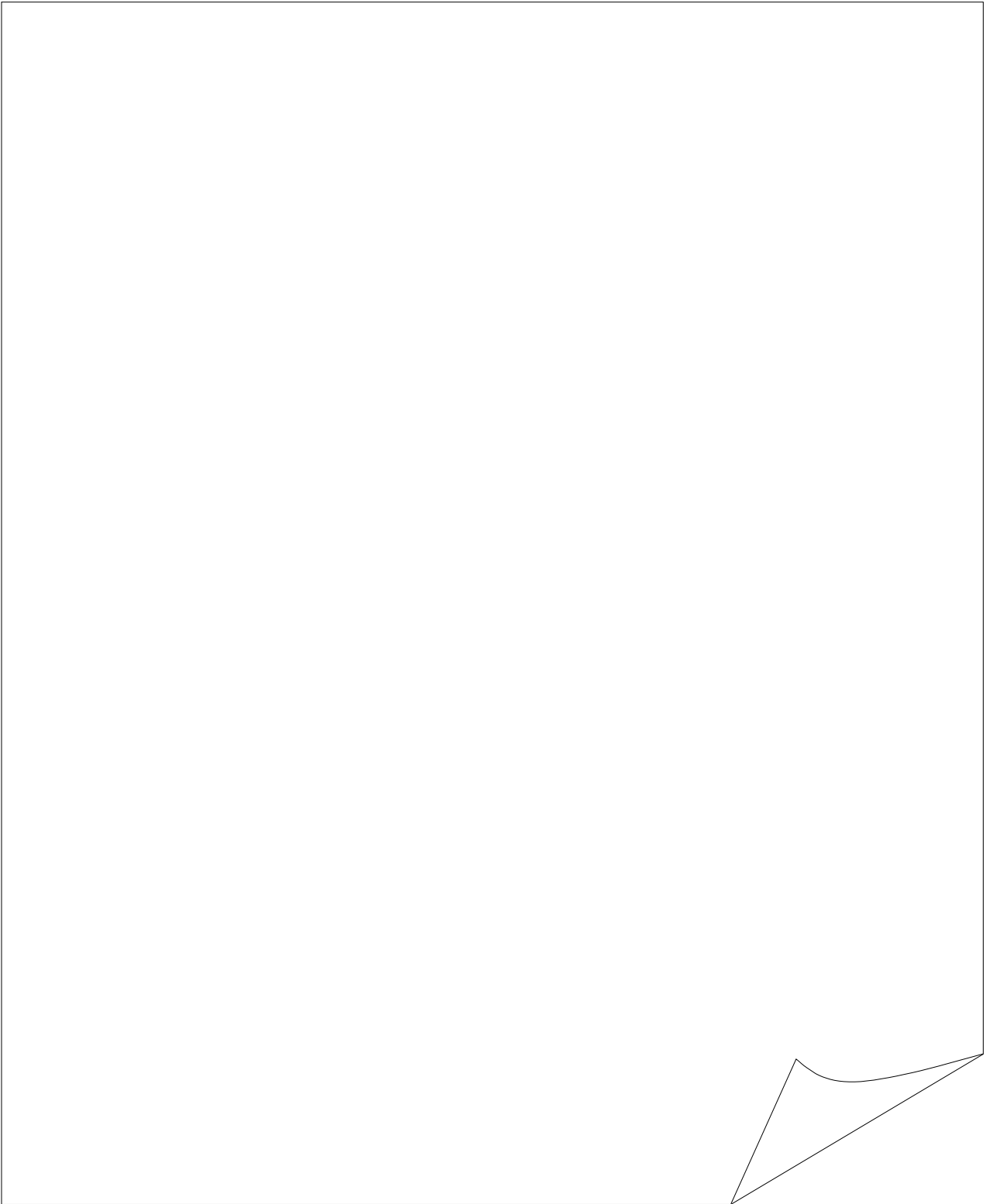
MEMO



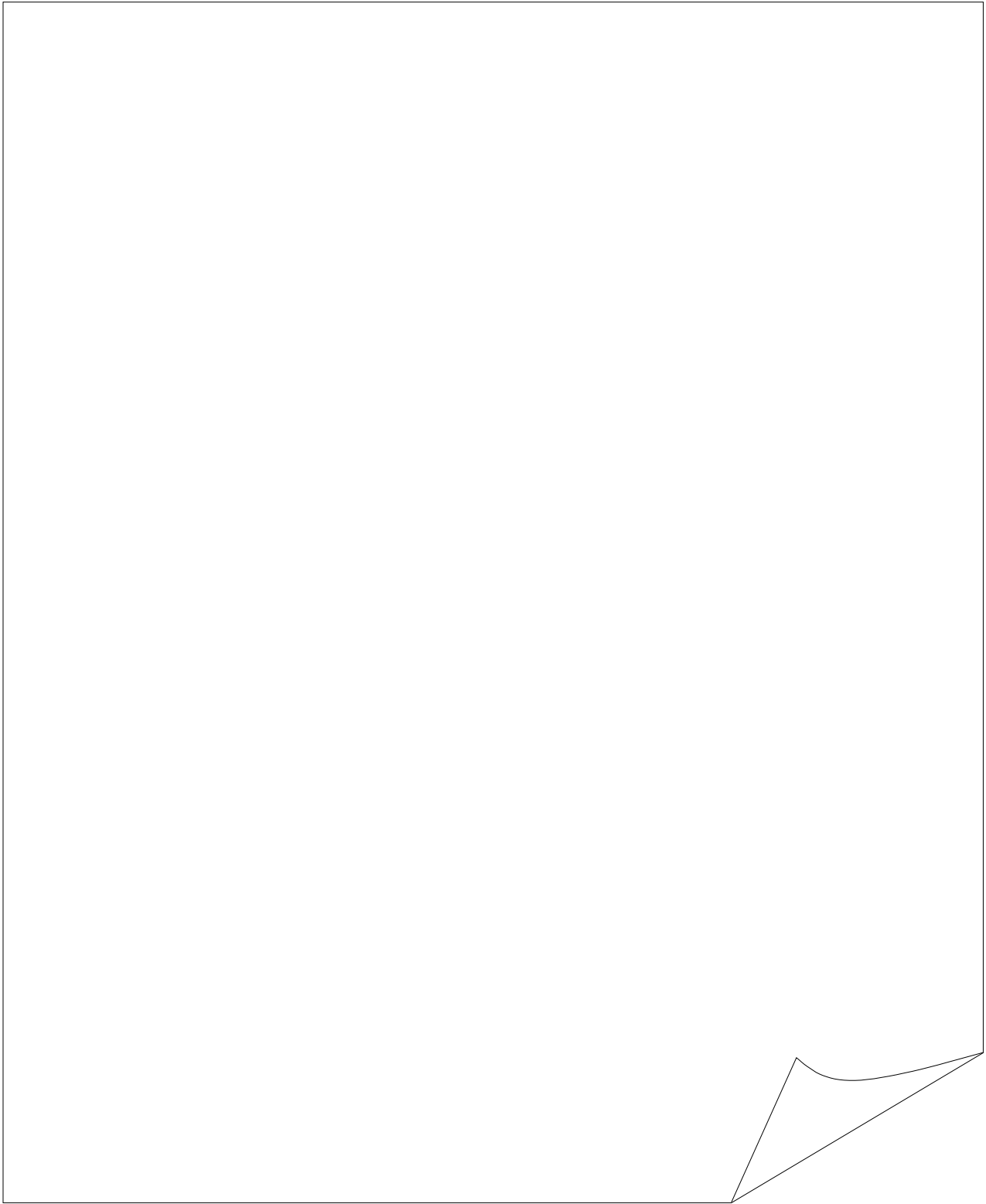
세션5:지방자치

이재병 (인천광역시의원)

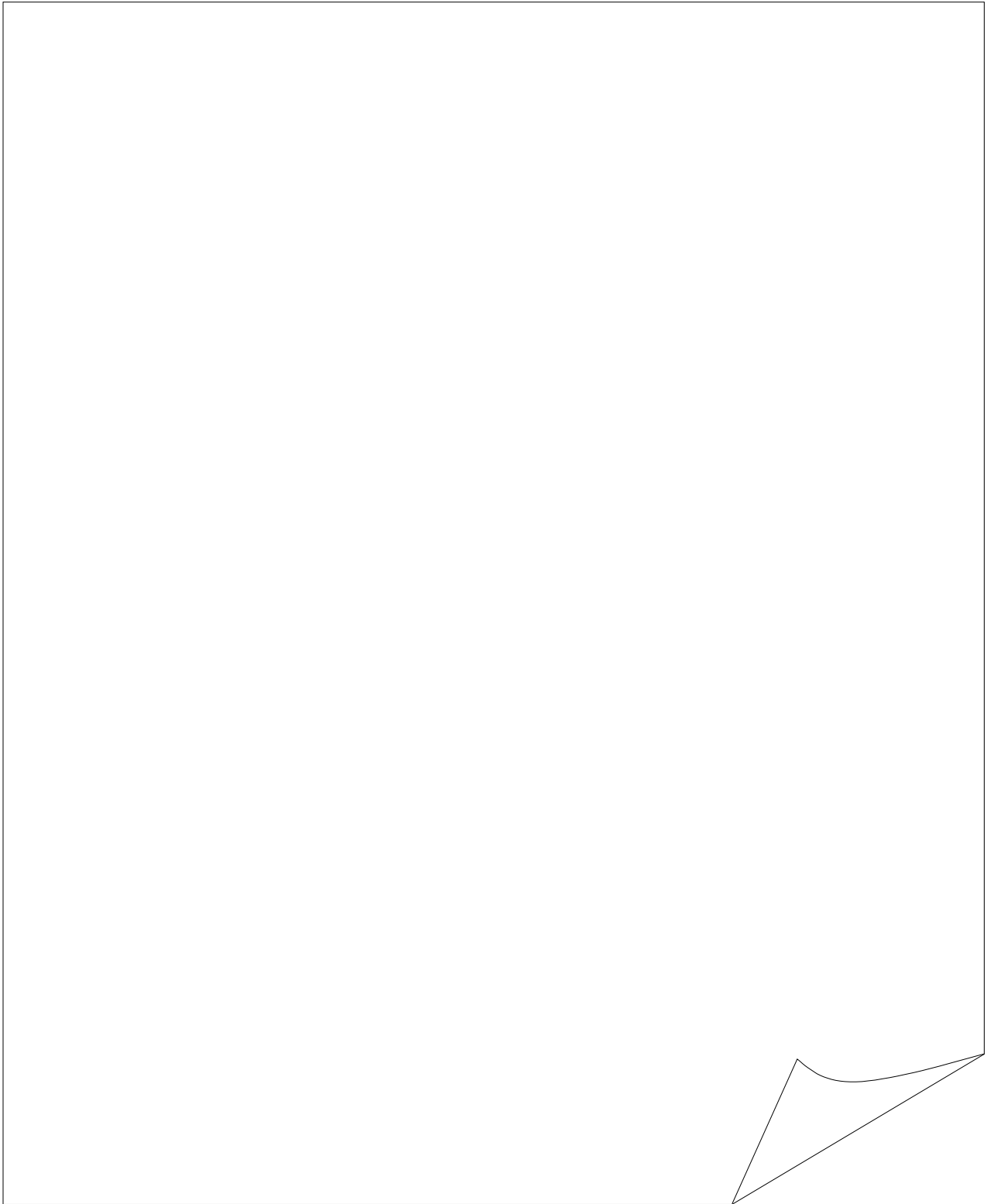
MEMO



MEMO



MEMO



MEMO

